TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 24, DE 10 DE JULHO DE 2002

SESSÃO ORDINÁRIA

PLENÁRIO

APROVADA EM 17 DE JULHO DE 2002
PUBLICADA EM 31 DE JULHO DE 2002
ACÓRDÃOS DE Nºs 244 a 251
DECISÕES DE Nºs 818 a 858, 860 a 862

ATA Nº 24, DE 10 DE JULHO DE 2002
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Humberto Guimarães Souto
Repr. do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado (Procurador-Geral)
Secretário-Geral das Sessões: Dr. Eugênio Lisboa Vilar de Melo
Secretária do Plenário, Substituta: Sra. Denise Mendes da Silva Machado

Com a presença dos Ministros Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta e Benjamin Zymler, dos Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues), Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Guilherme Palmeira), e Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Ubiratan Aguiar), bem como do Representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, o Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto, declarou aberta a Sessão Ordinária do Plenário, às quatorze horas e trinta minutos, havendo registrado a ausência dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e Ubiratan Aguiar, por motivo de férias (Regimento Interno, artigos 28 a 31, 35, 66, incisos I a VII, e 94, incisos I e V, e 112, inciso I, alíneas "**a**" e "**b**").

DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno aprovou a Ata nº 22, da Sessão Ordinária realizada em 26 de junho passado, cujas cópias autenticadas haviam sido previamente distribuídas aos Ministros e ao Representante do Ministério Público (Regimento Interno, artigos 31, inciso I, 37, 38 e 66).

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

Comunicações proferidas pelo Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto:

1ª) ENCAMINHAMENTO DE CONTAS DIFERIDAS EM 2001

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Com base no princípio da seletividade, que deve nortear todas as ações de controle, a Resolução nº 139/00 instituiu fluxo processual simplificado para certas categorias de Tomadas e Prestações de Contas denominado Diferimento.

Iniciado em 2001, com as contas referentes ao exercício de 2000, o novo instituto prevê a segregação e diferimento de contas anuais que, simultaneamente: a) tenham sido certificadas pelo controle interno, ou órgão equivalente, pela regularidade ou regularidade com ressalvas, b) não contemplem valores geridos superiores a R$ 100 milhões, c) não tenham pendência de cumprimento de determinação, e d) não tenham processos conexos apensados para instrução em conjunto.

As contas diferidas, assim, não passam pelo processo normal de análise pelas secretarias de controle externo, que somente as examinam detalhadamente na hipótese de, antes do prazo legal para seu julgamento, auditoria, denúncia ou representação constatar indícios de ocorrência de irregularidade.

Como o prazo legal para julgamento das contas diferidas em 2001 encerra-se ao final deste exercício, desde o início do corrente mês de julho os respectivos processos começaram a ser retirados do diferimento e encaminhados em lotes à apreciação do Ministério Público e dos Relatores.

O primeiro desses lotes, composto de 407 órgãos vinculados ao Ministério do Exército, foi remetido pela 3ª SECEX ao Ministério Público junto ao Tribunal e, posteriormente, será encaminhado ao respectivo Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. As propostas da Secretaria são concordantes com os certificados de regularidade emitidos pelo controle interno e, em princípio, os processos deverão ser julgadas em relação.

Ressalto que o Diferimento, criado para racionalizar o exame de contas, permitiu reduzir o esforço despendido em processos de menores risco e materialidade, criando a possibilidade de concentrar a força de trabalho em trabalhos de fiscalização e na análise de contas de maior expressão e de alto risco de irregularidade.”

2ª) ALTERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DE LISTAS DE UNIDADES JURISDICIONADAS

“Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Em virtude da criação e instalação de diversas unidades gestoras federais, faz-se necessário, nos termos da Resolução nº 64, de 19 de junho de 1996, alterar a composição das listas de unidades jurisdicionadas.

Submeto, assim, à deliberação de Vossas Excelências as seguintes propostas:

inclusão da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação-SRF, COPEI/SRF, da Delegacia da Receita Federal em Dourados/MS e da Alfândega do Aeroporto Internacional de Belém, na lista 1 (Ministro Walton Alencar Rodrigues), integrada pelas demais unidades vinculadas ao Ministério da Fazenda;

inclusão da CEPLAC/SUPOC/ERJIP- Ji-Paraná/RO, Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – Superintendência Regional da Amazônia Ocidental – Escritório Regional de Ji-Paraná/RO, na lista 2 (Ministro Iram Saraiva), integrada pelas unidades vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

inclusão da Caixa Econômica Federal–Ministério do Meio Ambiente, CEF/FNMA-MMA, na lista 2 (Ministro Iram Saraiva), integrada pelas unidades vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente;

inclusão da Caixa Econômica Federal-Contribuições Sociais (unidade gerada a partir da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que instituiu contribuições sociais devidas pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, e à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador submetido ao regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS) na lista 6 (Ministro Benjamin Zymler), integrada pelas unidades vinculadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

inclusão do Condomínio Palácio Gustavo Capanema na lista 10 (Ministro Marcos Bemquerer), integrada pelas unidades ligadas ao Ministério da Cultura;

inclusão das seguintes unidades, transferidas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o Ministério da Ciência e Tecnologia nos termos do art. 1º do Decreto nº 3.567, de 17 de agosto de 2000: Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas/CNPQ, Observatório Nacional, Centro de Tecnologia Mineral/CNPQ, Museu de Astronomia e Ciências Afins, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Laboratório Nacional de Computação Científica, Laboratório Nacional de Astrofísica e Instituto de Matemática Pura e Aplicada na lista 11 (Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), integrada por UJs vinculadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia;

inclusão da Petrobras Bahamas Limited, PBAH, da Refinaria Alberto Pasqualini - REFAP/S.A. da Petrobrás EG3 S.A., da Petrobrás Kazakhstan Company – PETKA, da Petrobrás Bolívia Inversiones y Servicios S.A. – PEBIS, da Petrobrás Netherlands B.V., da Downstream Participações S.A., da 5283 Participações Ltda., da Petrobrás Europe Limited, da Petrobrás Finance Limited e da REFISOL S.A. na lista 5 (Ministro Adylson Motta), integrada pelas unidades do Ministério das Minas e Energia;

inclusão do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade, FGPC/BNDES, na lista 9 (Ministro Lincoln Magalhães da Rocha), integrada pelas unidades vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

inclusão do Conselho Regional de Fonoaudiologia – 5ª Região na lista 8 (Ministro Guilherme Palmeira), da qual consta o Conselho Federal de Fonoaudiologia.”

3ª) ROL DE RESPONSÁVEIS POR CONTAS IRREGULARES

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no último dia 1? do corrente, em cumprimento ao que dispõe o art. 91 da Lei n? 8.443/92, a Presidência do Tribunal de Contas da União encaminhou à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos na Lei Complementar n? 64, de 18 de maio de 1990, a relação de nomes dos responsáveis por contas julgadas irregulares nos últimos cinco anos, material que estou distribuindo a Vossas Excelências nesta Sessão Plenária."

Comunicação proferida pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha:

HOMENAGEM A GERALDO FREIRE DA SILVA

"Senhor Presidente
Senhores Ministros
Senhor Procurador-Geral

Peço licença a este augusto Plenário para fazer a consternadora comunicação do falecimento de grande brasileiro que foi Geraldo Freire da Silva, ocorrido há sete dias em Brasília.

Filho de Casimiro Antônio da Silva e Maria Freire Silva, nasceu em Boa Esperança (MG), aos 29/06/1912. Bacharel em Direito, foi Promotor de Justiça e Advogado. Exerceu as funções políticas, como deputado federal, chegando à Presidência da Câmara no ano de 1970. Escritor de variados estilos e gêneros. Além da arte poética, que exercita com sobriedade, elegância e proficiência, é notável orador e ilustrado conferencista.

Livro de poesias publicado: *Coragem e Fé*.

Esses singelos traços biográficos que encontrei na página inicial do Jornal de Poesia, dirigido pelo poeta Itabajara Catta Preta, apenas tenuamente sintetizam algumas das facetas deste grande homem público.

Quando Suetônio escreveu o seu **De Viris Illustribus**, ele não apneas quis homenagear os pro-homens de Roma mas sobretudo mostrar aos pósteros suas virtudes para serem imitados por todos os cidadãos.

Geraldo Freire mereceu por sua vida exemplar estar em galeria idêntica desses **vires illustres** do Brasil porque foi superlativo em muitas virtudes.

Dele podemos dizer que era o **vir fortissimus, prudentíssimus**, **sapientíssimus**, o **bonus pater familias**, **o vir probus**.

Membro de diversas instituições voltadas para as coisas do espírito, participou da última sessão da Academia de Letras de Brasília, no Hotel San Marcus, onde teve oportunidade de agradecer a um dos acadêmicos que rememorava recente apresentação do grande deputado na TV Câmara.

E sua peroração foi *"o importante é o carinho, é o amor, meus caros confrades"*.

Tive o privilégio de juntamente com Dario Abrantes Viotti tê-lo como o orador que nos saudou em nossa posse nesta Academia de Letras de Brasília. Foi uma apoteose de oratória, sabedoria e espiritualidade.

Senhor Presidente
Senhores Ministros

Se trago à consideração desta Casa esses fatos é porque sinto que a juventude e a mocidade de hoje precisam de exemplos de cidadania e de virtudes cívicas que abundaram nesta personalidade ímpar.

O assunto do momento é a falta de virtudes cívicas de dirigentes, políticos e administradores de um dos Estados da Federação, cuja intervenção foi solicitada e que acaba de deflagrar uma crise no Ministério da Justiça do país. Fica patente que a virtude da probidade não esta sendo cultivada como devia.

Urge que aqueles bons exemplos da civilização greco-romana, de que somos herdeiros, se façam novamente presentes em nossa vida pública, e que as virtudes cristãs que posteriormente lhes foram incorporadas – e que tão bem foram cultivadas por esse festejado deputado e líder de governo – estejam

incorporadas à vida do nosso valoroso povo brasileiro. Se o podemos fazer nos esportes, podemos também nos outros setores. Cultivemos o **mens sana in corpore sano**.

Confrade e amigo Geraldo Freire da Silva, a tuas virtudes e tua vida te tornam partícipe da vida eterna em uma das muitas moradas celestiais.

Vela pela tua Brasília, pela tua Minas, pelo teu Brasil.

Sit tibi terra levis et lux perpetua luceat tibi.

Solicito que cópia deste pronunciamento seja enviada à sua digna esposa Hilda e a suas filhas, Drª Gilda Maria Freire Garcia, Genoveva Freire Coelho, Glaura Vilela Freire Navão, Glenda Isabel Freire Vasconcelos e Graciana Vilela Freire; à Drª Juíza Luciana Gonçalves, bem como aos Presidentes do Superior Tribunal Militar, Ministro Olympio Pereira da Silva Júnior, e do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Nilson Naves, para que essas autoridades possam fazer chegar às mães dos pares dos Ministros José Coelho e Jacy Garcia Vieira, respectivamente, esta homenagem."

Fala do Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto:

"A Presidência, com muita honra, associa-se ao pronunciamento de Vossa Excelência, Ministro Lincoln.

Também tive a honra de conviver com Geraldo Freire, personalidade de grande respeitabilidade no Estado de Minas Gerais e no País.

Geraldo Freire deu uma grande contribuição à vida pública brasileira. E não poderia a Presidência, tendo conhecimento de todas as virtudes de Geraldo Freire, deixar de associar-se a Vossa Excelência pela homenagem que presta àquela ilustre personalidade brasileira."

Fala do Ministro Iram Saraiva:

"Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Associo-me ao Ministro Lincoln Magalhães e também ao Presidente.

Tivemos a honra de conviver com aquele grande parlamentar brasileiro.

Perde o Brasil um homem de experiência, humilde. Isso é muito importante ressaltar, porque muitas vezes um cidadão ascende às mais altas cortes legislativas e perde a noção real do que é o ser humano e as formas de conduzir suas teses, seus argumentos. E Geraldo Freire nunca foi assim. Sempre uma pessoa voltada para os interesses nacionais, sem perder a visão de que no Parlamento é um colegiado. E, com seus pares, sempre lhano, discutia, refletia nas Comissões do Plenário. Portanto, um homem que vai fazer muita falta a este País.

Associo-me, assim, a Vossas Excelências, e digo que, também, pude conviver com o Deputado Geraldo Freire. Lamento profundamente a sua ausência, e espero que os seus familiares entendam que os desígnios de Deus cabe a Deus mesmo definir."

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 064/96, o Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-003.755/2002-7
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - Art. 135, Inciso II do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

Processo: TC-700.812/1985-7
Interessado: ANTONIETA CALICE PARISI
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96

Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-300.068/1994-8
Interessado: COMPANHIA DOCAS DO ESPIRITO SANTO - CODESA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-400.095/1998-0
Interessado: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO/MS
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-800.017/1995-1
Interessado: MINISTéRIO DO BEM-ESTAR SOCIAL (EXTINTO)
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-020.651/1992-9
Interessado: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO AMAPA - PROCURADORIA DA JUSTIÇA
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-002.490/2000-9
Interessado: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF/MPU
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-015.645/2001-0
Interessado: CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Processo: TC-034.430/1967-9
Interessado: Mathilde gomes da Rocha, Lucilia Gomes da Rocha e Nadya Gomes da Rocha, Nahida Gomes da Rocha
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Processo: TC-023.281/1990-1
Interessado: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-004.187/2001-4
Interessado: DER/MA/DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM - MA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-010.357/2002-0
Interessado: CÂMARA DOS DEPUTADOS
Motivo do Sorteio: Assunto fora das LUJs - Art 3, par. 4 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-010.135/1999-5
Interessado: 11ª SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - PE
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-003.745/2002-0
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - Art. 135, Inciso II do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-010.220/2000-8
Interessado: MINISTERIO DA JUSTIÇA - MJ
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-013.147/1999-4
Interessado: Prefeitura Municipal de Antônio Almeida - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-011.620/2001-2
Interessado: Prefeitura Municipal de Marcos Parente - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-625.319/1996-6
Interessado: SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO - MARE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-015.100/1991-0

Interessado: INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL E SUPERINTENDENCIA NOS EST
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-014.705/2000-7
Interessado: Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé - RO
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-000.901/2000-7
Interessado: CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - CNPQ
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-015.756/1991-2
Interessado: DNOCS - SEDE CE DIRETORIA REGIONAL - CE, BA, PE, PI, PB, RN, AL, SE, MG,
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

Processo: TC-008.470/2001-1
Interessado: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-008.472/2000-8
Interessado: SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS/ES
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Deliberação em relação)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-000.298/2002-3
Interessado: CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO-MS
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Processo: TC-014.959/1996-8
Interessado: DNER - 15. DISTRITO - MA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-928.572/1998-6
Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: TC-500.035/1996-2
Interessado: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO - SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO - COORDENAÇÃO DE AUDITORIA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

PROCESSOS COMPENSADOS
(§ 3º do art. 11 da Portaria nº 519/1996, alterada pelas Portarias nºs 171/1997 e 174/1999)

Processo: TC-400.090/1991-0
Interessado: MARINA BARBOZA DA SILVA
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-700.166/1986-6
Interessado: HELENA MAGNO ARAUJO, MARIA JOSE MAGNO ARAUJO
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-007.662/1999-8
Interessado: CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA/SA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-005.398/1991-6
Interessado: IVAN DE SA RIBEIRO
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-853.119/1997-0
Interessado: INSTITUTO BRAS. DO MEIO AMB.E DOS REC.NAT.RENOV.-IBAMA (B
Motivo do Sorteio: Impedimento ou suspeição - art. 49 do R.I.
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

VOTAÇÃO SUSPENSA EM FACE DE PEDIDO DE VISTA (ART. 56 RI/TCU)

Foi suspensa a votação do processo nº 005.877/2002-9, em face de pedido de vista formulado pelo Ministro Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça, logo após o relator, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues, por motivo de férias), haver proferido o seu voto e apresentado a respectiva proposta de acórdão. (ver anexo I a esta Ata). (art. 56 do Regimento Interno).

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Passou-se, em seguida, à apreciação dos processos incluídos na Pauta de nº 24, organizada em 03 de julho passado, havendo o Tribunal Pleno proferido as Decisões de nºs 818 a 858, e aprovado os Acórdãos de nºs 244 a 251, que se inserem no Anexo II desta Ata, acompanhados dos correspondentes Relatórios e Votos, bem como dos Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 19, 20, 31, inciso VI, 42 a 46, 66, incisos VI a VIII, 77, §§ 1º a 7º e 9º, 80, incisos V e VI, 84 a 87 e 89):

a)Procs. n?s: 005.054/1993-1 (apenso TC-020.021/1994-1), 003.722/2001-8 e 006.416/2002-6, 009.196/2001-6, 003.897/2002-2, 004.068/2002-1, 004.375/2002-2, 004.599/2002-5 (juntos TCs 004.762/2002-6, 005.017/2002-7, 005.017/2002-7, 006.058/2002-4), 004.662/2002-0, 004.762/2002-6, 005.029/2002-8, 006.058/2002-4, 006.084/2002-4, 006.416/2002-6, 011.080/2001-8, relatados pelo Ministro Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça;

b) Procs n?s: 575.232/1998-6 (c/ 01 anexo), 004.075/2002-6, 004.536/2002-5, 004.783/2002-6, 005.282/2002-6, 006.631/2002-3, 012.136/2001-0 (c/ 17 volumes), 004.242/2002-6, relatados pelo Ministro Iram Saraiva;

c) Procs. n?s: 005.454/2002-2, 015.336/2000-6 (c/ 09 volumes), 002.755/2002-2, 001.824/1999-6, 006.027/2000-1 (c/ 02 volumes), relatados pelo Ministro Valmir Campelo;

d) Procs. n?s 013.039/1995-4 (c/ 03 volumes), 000.690/2000-0, 001.663/2001-6, 004.723/2001-0, relatados pelo Ministro Adylson Motta;

e) Procs. n?s: 003.743/2002-6, 004.012/2002-6, 008.361/2002-5, 008.362/2002-2, 006.260/1999-3, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

f) Proc n?: 005.181/2002-3, 006.982/2002-9, 009.980/1994-6, relatado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha:

g) Procs. n?s: 001.230/2000-5 (c/ 01 volume)003.220/2001-6 (c/ 02 volumes)004.666/2002-0 (c/ 04 volumes), 014.876/2001-2, relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

A requerimento dos respectivos Relatores, deferidos pela Presidência, **ad referendum** do Plenário, foram incluídos na Pauta n. 24/2002 citada, nos termos do § 9º do artigo 77, do Regimento Interno, os seguintes processos:

a) Proc. n?: 002.046/2002-5, relatado pelo Ministro Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça;

b) Procs. n?s: 008.580/2001-3, 007.226/2002-6, 007.721/2002-7, 004.647/2001-6, relatados pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha;

Procs. n?s: 001.588/2001-0, 012.910/1999-6, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

Procs. n?s: 013.049/1999-2, 016.111/1999-0, relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Shermann Cavalcanti.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

A requerimento dos respectivos relatores, foram excluídos da Pauta nº 24/2002 citada, nos termos do artigo 78 do Regimento Interno, os seguintes processos:

a) Proc. n?: 013.158/2001-1 (Ministro Iram Saraiva);

b) Proc. n?: 005.030/2002-9 (Ministro Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça);

c) Proc. n?: 015.151/1992-1 (Ministro Benjamin Zymler);

d) Proc. n?: (Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha)

e) Procs. n?s: 525.104/1992-5, 928.598/1998-5 (Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, em seu Anexo III, ante o disposto no parágrafo único do artigo 66 do Regimento Interno, as Decisões de nºs 860, 861 e 862, acompanhadas dos Relatórios e Votos em que se

fundamentaram, adotadas nos processos de nºs 003.941/1996-5, 007.411/2002-4 e 008.058/1999-7, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

O Presidente, Ministro Humberto Guimarães Souto,– ao convocar Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir – deu por encerrada, às dezessete horas e cinco minutos, a Sessão Ordinária e, para constar, eu, Denise Mendes da Silva Machado, Secretária do Plenário, Substituta, lavrei e subscrevi a presente Ata que, depois de aprovada, será assinada pelo Presidente do Tribunal.

DENISE MENDES DA SILVA MACHADO
Secretária do Plenário, Substituta

Aprovada em 17 de julho de 2002.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 24, DE 10 DE JULHO DE 2002
(Sessão Ordinária do Plenário)

PEDIDO DE VISTA (ART. 56 RI/TCU)

Relatório, voto e proposta de acórdão apresentada pelo Relator, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues, por motivo de férias), no processo TC-005.877/2002-9.

O referido processo teve a sua votação suspensa em face do pedido de vista formulado pelo Ministro Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça, logo após o Relator, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, haver proferido o seu voto e apresentado a respectiva proposta de acórdão (art. 56 do Regimento Interno).

Grupo I – Classe V – Plenário
TC–005.877/2002-9 (c/3 volumes).
Natureza: Acompanhamento.
Unidade Jurisdicionada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.
Responsável: Eleazar de Carvalho Filho, Diretor-Presidente.
Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo – 5ª Secex/TCU.

Ementa: Acompanhamento. Iniciativa da 5ª Secex à vista de notícias divulgadas pela imprensa. Avaliação do Protocolo de Recapitalização da Net Serviços e Comunicações S/A no valor de R$ 1 bilhão e alongamento de dívidas no valor de US$ 276 milhões, envolvendo o Grupo Globo, a BNDESPAR, o Bradesco, a RBS e outros credores. Diligências. Realização de inspeção junto ao BNDES. Operação ainda não concretizada. Recomendações. Determinações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Acompanhamento deflagrado pela 5ª Secretaria de Controle Externo - 5ª Secex, relativamente à anunciada operação de capitalização da Net Serviços de Comunicação S/A (ex - Globo Cabo S/A), por conta de suporte financeiro a ser repassado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

2.A partir de matérias veiculadas na imprensa, a zelosa 5ª Secex promoveu diligências e inspeção junto ao BNDES, essa última no período de 13 a 24/05/2002, com a finalidade de avaliar as condições e a forma de apoio dessa instituição financeira na operação de capitalização da Net Serviços de Comunicação S/A (ex - Globo Cabo S/A).

3.No caso específico, a operação de capitalização, ainda não concretizada, envolve reestruturação societária, subscrição de ações, conversão de debêntures e renegociação de dívidas totalizando cerca de R$ 1 bilhão e 600 milhões de reais. A participação do BNDES, por meio da sua subsidiária BNDES Participações S/A (BNDESPar), pode chegar à cifra de R$ 284 milhões de reais

4.A equipe de inspeção levantou informações sobre o mercado de TV por assinatura no Brasil, as garantias da operação proposta, seus riscos, perspectivas de retorno, situação econômico-financeira da Companhia e as projeções de seu desempenho após a capitalização, apoio financeiro ao grupo globo e concorrentes, além de outros elementos no interesse do controle externo relativamente à clientela daquela unidade técnica.

5.Ainda no cumprimento de seu mister, a equipe analisou os estudos e as decisões até então tomadas pelo Banco para fixação dos critérios básicos de sua participação na operação de capitalização e que autorizaram a Diretoria da BNDESPAR a assinar o Protocolo de Recapitalização, juntamente com outros acionistas e credores. Adicionalmente, a equipe levantou informações sobre o mercado de TV a cabo no Brasil e sobre os balanços da companhia, publicados junto à Comissão de Valores Mobiliários.

6.A seguir, colaciono a este Relatório, os principais excertos do minucioso trabalho elaborado pela referida equipe de inspeção, **in litteris**:

“*Histórico:*

2.A empresa iniciou suas atividades em 1991, adquirindo pequenas operadoras de TV a cabo e licenças para diversas localidades. No período de 1996/1998, intensificou a implantação de sua rede. Para isso a empresa adotou uma política agressiva de investimentos, contando com um crescimento significativo do mercado de TV por Assinatura. Adquiriu outras empresas, como a Vicom, em 1997, e a Net Sul, em 2000, esta, à época, a segunda maior empresa do setor. Apesar deste processo de expansão, a Net Serviços e Comunicações S.A. enfrentou dois anos de altos prejuízos (1999 e 2000), o que demonstra a administração temerária da empresa.

3.O crescimento da empresa deu-se amparado, principalmente, em grande endividamento em dólar e em captações no mercado interno, cujos encargos começaram a vencer, em maior escala, a partir do ano de 1999.

4.A dívida total no final de 1998 atingiu US$ 756,1 milhões em comparação com os US$ 737,3 milhões no terceiro trimestre de 1997, sendo que 66% dessa dívida estava atrelada ao dólar norte-americano. Em 31/12/2001, a dívida chegou a R$ 1.552.418 mil (não incluído fornecedores, impostos, etc.)

5.O alto endividamento da Net Serviços e Comunicações S.A. decorreu dos grandes investimentos iniciais realizados para atender maior número de domicílios no país. Esses investimentos foram feitos com base em estudos de risco e de mercado que previam grande crescimento do negócio no Brasil. A Standard & Poor's, importante consultoria americana, nesse período, apoiou emissões no setor de mídia e fez previsões positivas para este ramo de atividade.

6.A Standard & Poor's começou a atuar em 1996 com a avaliação do risco do Eurobond emitido pela Multicanal Participações (controlada da Net Serviços e Comunicações S.A.). Acreditava que a Multicanal era um investimento de tradicional alto retorno (high-yield), mesmo sendo de um mercado emergente, e que poderia ser vendida a investidores em papéis high-yield, caso a emissão obtivesse um rating.

7.No início, a valorização dos papéis desse setor da economia foi significativa. A Multicanal foi o primeiro rating corporativo público que a Standard & Poor's emitiu no Brasil. Este precedente na indústria de mídia brasileira fez com que a consultoria fizesse o rating de vários títulos emitidos por empresas de mídia, em 1996 e 1997. O mais significativo destes ratings foi o Euro ‘144ª’ emitido pela Globopar/TV Globo, em 1996.

8.As expectativas do mercado e das empresas do setor era de um acelerado crescimento no número de assinantes do serviço. Previa-se para 2001 um mercado de 8 milhões de assinantes.

9.O XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, realizado em 1998, via com otimismo o mercado de TV por assinatura. Este era apontado como o mercado que mais crescia na área das comunicações, atingindo 6% de todos os domicílios com TV no Brasil.

10.Segundo dados da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), foram investidos, no negócio de TV por Assinatura até 1997, US$ 2 bilhões e obtido um faturamento de US$ 1,5 bilhão. O mercado gerava 12 mil empregos diretos e 40 mil indiretos. A estimativa da ABTA era de que, no ano de 2001, estes números alcançassem 30 mil empregos diretos e 100 mil indiretos.

11.A TV por Assinatura no Brasil é uma indústria de enorme potencial de crescimento, mas não no ritmo previsto pelos analistas de mercado e pelas empresas. Cerca de 95% dos assinantes são das classes A e B. Estima-se que a TVA e o sistema Net/Multicanal tenham juntas 2,5 milhões de assinantes. Atualmente registram-se 3,5 milhões de assinaturas, contra os 8 milhões previstos para 2001.

12.Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios PNAD de 1996, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira era de 160.965.952 de habitantes, distribuídos em 40.220.930 de domicílios, dos quais 33.517.938 tinham televisor, em média de 5,08 habitantes/domicílio com TV.

13.O Brasil é o sexto maior mercado de TV por Assinatura em todo o mundo. No entanto, à época da pesquisa, só 80 de seus mais de 5 mil municípios dispunham de TV por Assinatura (nos sistemas de cabo e MMDS **(1)***). Já em 2001, este número subiu para 509 municípios, assim distribuídos:*

(1) *No Multichannel Multipoint Distribution Service (MMDS), o sinal de TV é composto no* head-end (central que retransmite o sinal) *para possibilitar a sua transmissão até os assinantes através de um sistema de ondas em UHF. Cada assinante possui, obrigatoriamente, uma antena receptora e um aparelho decodificador. A antena do* head-end *deve estar instalada em um lugar alto para que as antenas dos assinantes possam "vê-la". Da mesma forma que na TV a cabo, o sinal gerado no* head-end *é composto a partir dos sinais recebidos de programadoras locais e distantes*

Tecnologias	***Municípios Atendidos***
Apenas MMDS	*208*
Apenas TV a Cabo	*174*
MMDS e TV a Cabo	*127*
Total	*509*

Fonte: ABTA.

14.De 250 mil em 1993, o número de assinantes saltou para 2 milhões, em apenas quatro anos. Registrou-se um vertiginoso crescimento médio anual superior a 80%, conforme mostra a Tabela 1. A Tabela 2 mostra a estimativa de crescimento em assinantes de TV por Assinatura nos anos subseqüentes, de acordo com levantamento da ABTA.

Evolução do número de assinantes

Tabela 1

Ano	***Assinantes***
1993	*250.000*
1994	*400.000*
1995	*1.000.000*
1996	*1.800.000*
1997	*2.500.000*

Fonte: ABTA

15.Por não indicarem a cobertura do serviço estratificada por classe social, as projeções da Associação Brasileira de TV por Assinatura mostraram-se inconsistentes. Concentravam-se os assinantes nas classes A e B, logo a expansão do mercado fatalmente chegaria a um ponto de estagnação, caso não se buscasse alcançar o maior mercado, as classes C e D. Estas últimas classes viam-se impedidas de utilizar o serviço, em razão do elevado valor das mensalidade, decorrente da oferta de pacotes fechados de programação. Espera-se agora, em especial no âmbito da Net Serviços e Comunicações S.A., que esses pacotes sejam flexibilizados e assim ocorra a redução da ociosidade da capacidade instalada no país.

Projeções - Tabela 2

Ano	***Assinantes***
1998	*4.000.000*
1999	*6.000.000*

2000	7.000.000
2001	8.000.000
2006	14.000.000

Fonte: ABTA

16.O aumento do número total de assinantes da TV paga no Brasil é apresentada na Tabela 3. Nela se observa um crescimento de mais de 900% no período de 1993 a 1997.

Tabela 3

ANO	Assinantes (mil)
1993	250
1994	400
1995	1.200
1996	1.770
1997	2.571
1998	2.693
1999	2.974
2000	3.442
2001	3.554

Fonte: ABTA. Net Brasil. Pay-Tv Survey.

17.Observa-se ainda na tabela 3 que, em 1998, a indústria começou a ser afetada pela retração de consumo causada pela crise econômica, à qual se sobrepôs o final da 'bolha' de consumo originada pelo Plano Real. No primeiro trimestre daquele ano, pela primeira vez, o número total de assinantes apresentou queda, chegando mesmo a ser inferior ao número de assinantes em 1997. O fato se repetiu no segundo semestre. O aumento da taxa de desemprego e a queda de poder aquisitivo da população foram as principais razões para o desligamento de assinantes, não somente por desistência, mas também pela elevação da inadimplência.

18.Desse total de assinantes, 59% utilizam o sistema de cabo (2.097 mil), 33% DTH (1.172 mil) e 8% MMDS (284 mil).

Número de assinantes por tecnologia			
TV a Cabo	MMDS	DTH	Total
2.097.060	284.347	1.172.933	3.554.340

Fonte: SETA/ABTA

19.Os dados disponíveis indicam que o DTH tem registrado significativa expansão, mas as operadoras de serviços via satélite estão sendo pressionadas pelo aumento da concorrência, na medida em que os operadores de TV a Cabo e MMDS levam seus serviços para novos municípios antes servidos apenas pelos sinais do DTH.

20.Os assinantes de TV por assinatura predominam nas Classe A e B. Na classe A, a taxa de penetração – com 75% – é comparável aos níveis alcançados nos países mais desenvolvidos. Na Classe B, esta taxa está em torno de 50%. Já entre as famílias de Classe C o percentual se mantém em apenas 15%.

21.A dificuldade de conquistar assinantes entre as famílias de classe C, que representam grande potencial para expansão da base de assinantes, está em se criarem pacotes que permitam cobrar mensalidades compatíveis com a renda familiar. Este é o desafio que algumas empresas do setor vêm se propondo a enfrentar. Com esta finalidade, após os investimentos iniciais feitos, a Net Serviços de Comunicações S.A. (ex - Globo Cabo) tem potencial para atender a 6 milhões de assinantes, embora apenas 1,4 milhão utilizem dos seus serviços atualmente.

22.Até 1998, apesar da tentativa do governo de descentralizar as concessões, os grupos Globo e Abril detinham por meio de várias subsidiárias, 95% dos assinantes do serviço de TV paga no Brasil. Com o processo de concentração do mercado, à época, apenas 5% dos assinantes eram atendidos por operadoras independentes.

(...)

23.A Net Serviços e Comunicações S/A é uma companhia controlada pela Distel Holding S/A e pela Roma Participações S/A. Estas, por sua vez, são controladas pela Globo Comunicações e Participações S/A (Globopar), constituindo o maior grupo de mídia e entretenimento do Brasil, incluindo a TV Globo Ltda, a maior empresa de televisão do Brasil e da América do Sul. No dia 02 de maio próximo passado a Globo Cabo S/A teve a sua razão social alterada para 'Net Serviços e Comunicações S/A.

24.A Net Serviços e Comunicações S/A tem as seguintes atividades preponderantes: a participação no capital de outras sociedades que atuam na distribuição de sinais de televisão por assinatura; a

prestação de serviços de telecomunicações; qualquer outra modalidade de distribuição de sinais que utilize a sua rede de cabos e a produção dos seus próprios canais locais; a participação em outras sociedades no País ou no exterior que tenham as mesmas atividades e, ainda, a importação e a exportação de serviços e representação comercial.

25.A atividade de suas principais controladas e coligadas é a distribuição de sinais de televisão por assinatura através de diversas redes de cabos localizadas nas principais cidades do País (vide relação às fls. 99 e100, vol. Principal).

26.Entretanto, diversos fatores impediram que o crescimento ocorresse na proporção prevista pela empresa e pelos especialistas, tais como: a queda do poder de compra do consumidor; a desvalorização cambial que vem afetando o endividamento da empresa em moeda estrangeira; a rigidez dos pacotes de assinatura e seus altos custos; a administração fechada da empresa; os altos custos de programação e a pirataria de sinais, dentre outras causas.

27.Atualmente a empresa possui 36.000 km de cabos instalados com capacidade para atendimento de até 6.400.000 domicílios. Entretanto, só dispõe de 1,4 milhão de assinantes. Ressalte-se que nos últimos 4 trimestres este número vem caindo, e somente uma mudança radical na política comercial e de investimento da empresa reverterá a tendência de queda e recuperará os níveis alcançados no primeiro trimestre de 2001, quando chegou a 1.524 mil assinantes conectados.

28.As projeções da empresa, endossadas pelo BNDES, para os próximos 3 anos, não parecem conservadoras e visam recuperar o nível de assinantes do primeiro trimestre de 2001, por volta de 2004, havendo um forte incremento no período de 2005 a ano 2010 (fl.87, vol. principal).

29. Os erros de previsão do crescimento do mercado, as falhas nas estratégias de administração, na política de endividamento e na expansão e aquisição de empresas concorrentes vêm contribuindo para os resultados negativos observados, conforme se verifica na análise dos indicadores econômicos-financeiros (fls. 98 102, vol. principal).”

7.A situação econômico-financeira da Companhia é delicada conforme revelam as análises efetuadas pela equipe de inspeção (fls. 98 a 106, vol. Principal), a seguir comentadas:

“ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA

Esta análise tomou por base os dados extraídos das Demonstrações Financeiras Consolidadas e das Notas Explicativas da Net Serviços e Comunicações S.A. (vol. 2), aí incluídas suas próprias demonstrações e as de suas controladas, publicadas junto à Comissão de Valores Mobiliários, conforme Quadro 1, a seguir:

Indicadores Econômicos-Financeiros

QUADRO 1.

DADOS ABSOLUTOS EXTRAÍDOS DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS NOS 3 ÚLTIMOS EXERCÍCIOS

INDICADORES	*31/12/01*	*31/12/00*	*31/12/99*
***ATIVO TOTAL** (AT)*	***2.550.227***	***2.254.073***	***1.472.581***
Ativo Circulante (AC)	*243.314*	*291.452*	*288.024*
Ativo Realizável a Longo Prazo (ARLP)	*642.228*	*121.446*	*110.156*
Ativo Permanente (AP)	*1.664.685*	*1.841.175*	*1.074.401*
***PASSIVO TOTAL** (PT)*	***2.550.227***	***2.254.073***	***1.472.581***
Passivo Circulante (PC)	*1.059.993*	*746.072*	*666.825*
Passivo Exigível a Longo Prazo (PELP)	*1.177.800*	*1.278.194*	*461.251*
Empréstimos.+Financiamentos+Debêntures de curto e longo prazo.	*1.552.418*	*1.545.969*	*910.380*
***Patrimônio Líquido** (PL)*	****7.838***	***229.489***	***344.505***
Receitas Líquidas de Vendas/Serviços (VL)	*1.146.057*	*890.853*	*672.835*
***Resultado Bruto** (RB)*	***521.084***	***413.915***	***320.265***
Receitas/Despesas Financeiras	*(556.579)*	*(227.420)*	*(355.632)*
Depreciação/Amortização	*(423.313)*	*(310.639)*	*(308.852)*
Outras (vendas/Gerais/Administrativas, etc.)	*(243.721)*	*(223.218)*	*(170.821)*
Resultado Operacional Líquido (ROL)	***(702.529)***	***(347.362)***	***(515.040)***
Lucro/Prejuízo do	***(699.893)***	***(365.590)***	***(526.272)***

Exercício (LL)			
Prejuízos Acumulados	***(1.956.770)***	***(1.256.877)***	***(890.287)***
Geração Bruta de Caixa	***(276.580)***	***(55.951)***	***(175.628)***
EBITDA	***277.300***	***231.600***	***213.200***
Saldo Final em Caixa (Disponível)	*30.496*	*144.219*	*-*
Capital Social	***1.512.316***	***1.486.365***	***1.234.792***
Reservas (Capital e AFAC)	*756.527*	*-*	*-*
Nº de Ações, em milhares (NA)	*2.811.253*	*2.759.023*	*2.179.264*
Prejuízo por Ação (R$)	***(0,25)***	***(0,13)***	***(0,24)***
Valor Patrimonial da Ação – VPA (Em R$, por lote de mil ações)	*2,76*	*82,21*	*-*
Valor de mercado da Ação. (Base: última cotação média da BOVESPA, em R$)	*0,83*	*2,16*	*-*
Variação no Capital Circulante Líquido (? CCL)	***(362.059)***	***(75.819)***	***(38.709)***

**Ainda não estão incluídos R$ 304.329, contabilizados a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC), realizado pela Distel Holding S/A, controladora da Net Serviços e Comunicações S.A.*

*Para efeito desta análise, a expressão 'companhia' refere-se à Net Serviços e Comunicações S.A. e a titulação Grupo Globo, à união das seguintes empresas controladoras**(2)**, direta ou indiretas: Distel Holding S/A, Globo Comunicações e Participações S/A (Globopar) e Roma Participações Ltda. (Romapar).*

***(2) Sociedade Controladora:** é a empresa investidora que detém, direta ou indiretamente, mais de 50% do capital votante de uma sociedade investida, que é denominada **Controlada**. O controle pode ser exercido direta ou indiretamente. Ocorre o **Controle Direto** quando a investidora possui em seu próprio nome mais de 50% do capital votante da investida. Ocorre o **Controle Indireto** quando a investidora exerce o controle de uma sociedade através de outra(s), que também é(são) controlada(s) por ela; **Sociedade Coligada**: é a empresa em que, sem haver controle, a investidora participa com 10% ou mais do capital social da investida. A coligação é sempre direta; não existe coligação indireta, como pode acontecer com o controle. Quando a investidora possuir mais de 50% do capital votante da investida surge a relação de controle, que é mais forte que a de coligação.*

A Net Serviços e Comunicações S.A. é uma subsidiária das Organizações Globo, controlada pela Distel Holding S/A e pela Romapar, as quais, por sua vez, são controladas pela Globopar. Por outro lado a Net Serviços e Comunicações S.A. detém o controle direto e indireto de mais de uma dezenas de empresas de comunicações, conforme quadro 2, a seguir. Essas empresas vêm contribuindo com os resultados negativos da Companhia, em função, principalmente, da provisão para cobertura de PL negativos:

Quadro 2

Participação Acionária da Net Serviços e Comunicações S.A.

R$ mil

PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS DA NET SERVIÇOS E COMUNICAÇÕES S.A.				
CONTROLADAS	***Participação %***	***PL***	***Capital Social***	***Efeitos no Resultado da Controladora***
Multicanal Telecomunicações S.A.	*100*	*(296.034)*	*109.029*	*94.360*
Net Belo Horizonte Ltda.	*100*	*23.883*	*30.236*	*(9.615)*
TV Vídeo Cabo de BH S.A.	*100*	*3.472*	*1.975*	*240*
CMA Participações S.A.	*97,2*	*(40.164)*	*36.010*	*8.547*
Dabny, LLC	*100*	*(36.378)*	*6.892*	*4.919*
G-MMDS – Comunicações Ltda.	*99*	*0*	*0*	*0*
Jonquil Ventures Ltda.	*100*	*5.486*	*2*	*1.389*

PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS DA NET SERVIÇOS E COMUNICAÇÕES S.A.				
CONTROLADAS	***Participação %***	***PL***	***Capital Social***	***Efeitos no Resultado da Controladora***
Net Brasília Ltda.	*100*	*(1.454)*	*585*	*(26.445)*
Net Rio S.A.	*100*	*7.000*	*541*	*(29.481)*
Net Recife S.A.	*99,99*	*(18.410)*	*1.321*	*(3.445)*
Net São Paulo Ltda.	*94,37*	*140.576*	*290.315*	*(413.397)*
UBSP Tecnologia Ltda.	*100*			*43.597*
Cabodinâmica TV Cabo SP S.A.	*100*	*6*	*6*	*0*
Net Campinas S.A.	*100*	*(47.663)*	*5.000*	*(20.530)*
Net Indaiatuba S.A.	*100*	*(379)*	*3.001*	*(1.099)*
Net São Carlos S.A.	*100*	*2.540*	*8.800*	*(1.779)*
Net Franca	*100*	*(17.971)*	*1.188*	*(3.772)*
Jaguari Telecomunicações S.A.	*24*	*210*	*210*	*0*
Vicom Ltda.	*100*	*7.909*	*17.712*	*(136)*
Net Sul Comunicações Ltda.	*99,99*	*(95.748)*	*276.064*	*(127.608)*
Horizonte Sul Comunicações Ltda.	*100*			*0*
DR – Emp. de Distrib. e Recep. de TV Ltda.	*100*			
Net Paraná Comunicações Ltda.	*100*			
Net Joinville Ltda.	*100*			
TV a Cabo Novo Hamburgo Ltda.	*100*			
Uruguaiana – Emp. de TV a Cabo Ltda.	*100*			
Televisão a Cabo Vindima Ltda.	*100*			
Net Florianópolis S.A.	*100*			
Net Maringá Ltda.	*100*			
Americapar Participações Ltda.	*100*			
Net Arapongas Ltda.	*100*			
TV Cabo Criciúma Ltda.	*60*			
COLIGADA				
Net Brasil S.A.	*20*	*(757)*	*3.144*	
CONTROLE COMPARTILHADO				
TV Cabo e Com. Jundiaí S.A.	*50*			*166*
TOTAL		***(363.876)***	***792.031***	***(484.089)***

O valor do Patrimônio Líquido (PL), em 2001, não incluiu a importância de R$ 304.329 mil contabilizada a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC), patrocinado pela controladora Distel Holding S/A. Este valor integrará a parcela do Grupo Globo no processo de capitalização da companhia. Em razão dos prejuízos que a companhia vem contabilizando nos últimos 7 exercícios, o PL declinou de forma acentuada, reduzindo-se de R$ 344.505 mil, em 1999, para R$ 7.838 mil em 2001.

A Companhia detém um expressivo Ativo, da ordem de R$ 2.550.227 mil, mas o seu Patrimônio Líquido corresponde a apenas 0,31% desse investimento. Essa situação já caracteriza estado pré-falimentar, pois 99,69% de seu ativo está comprometido com dívidas de curto e de longo prazos.

As reservas estão constituídas de Reservas de Capital e de Recursos Capitalizáveis. A primeira, no valor de R$ 452.202 mil, representa o ágio existente em nome da Globotel Participações S.A., antiga

controladora da Net Serviços e Comunicações S.A., posteriormente incorporada pela controlada, conforme Fato Relevante publicado em 14/08/2001. Os Recursos Capitalizáveis, no valor de R$ 304.329 mil, representam o AFAC efetuado pela Controladora Distel Holding S/A, durante o exercício de 2001.

Essa reestruturação foi desenhada para incorporar ao balanço da Net Serviços e Comunicações S.A. o montante de R$ 452 milhões, referente ao ágio pago com a aquisição das operadoras Multicanal, Vicom, NetSul e Unicabo, que estavam com a Globotel. Na reestruturação a Net Serviços e Comunicações S.A. incorporou e extinguiu a Globotel. Esta operação deu um fôlego para que a Net Serviços e Comunicações S.A. não terminasse o ano de 2001 com o patrimônio líquido negativo.

Na eventualidade da companhia vir a dar lucro nos próximos exercícios, esse ágio poderá ser amortizado a uma taxa de até 20% ao ano, reduzindo o valor tributável do seu lucro.

As Receitas Líquidas de Vendas vêm crescendo a taxa média de 30% ao ano, demonstrando o crescimento das empresas do grupo no mercado. A Geração Bruta de Caixa ***(3)*** *é um indicador que revela o caixa gerado pelas atividades da empresa. Este indicador é calculado a partir da soma algébrica do resultado liquido do exercício com as despesas de depreciação e amortização. É uma média utilizada para medir a capacidade de a empresa realizar as seguintes operações: compra, produção, venda, pagamento de dívidas bancárias de curto prazo, realização de investimentos e amortização de dívidas de longo prazo. Neste estudo, a Geração Bruta de Caixa revela-se negativa, demonstrando a incapacidade da empresa em cumprir com estas finalidades, sem receber créditos de terceiros e/ou de seus acionistas.*

(3) *Soma do Resultado líquido do exercício com despesas de depreciação e amortização*

O Indicador ***EBTIDA(4)*** *representa uma estimativa do fluxo operacional de caixa. É mais amplo do que o indicador 'Geração Bruta de Caixa'. Seu cálculo parte das receitas líquidas de vendas, de onde se deduzem os custos dos produtos vendidos, as despesas com vendas, as despesas gerais e administrativas e a provisão para devedores duvidosos. Não se deduz do seu cômputo, entretanto, as despesas com o imposto de renda e contribuições sociais, as despesas financeiras, as despesas de depreciação e as de amortização. È um indicador capaz de demonstrar o que a empresa vem obtendo de caixa a partir das vendas líquidas. Nos últimos exercícios têm representado, em média, 20% do valor das receitas líquidas. Há necessidade de crescimento desta margem, a fim de que se propiciem condições para a companhia cumprir seus compromissos, sobretudo os de ordem financeira.*

(4) EBTIDA*. Sigla do inglês Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, equivalente ao LAJIDA no Brasil (Lucro antes dos Juros, Impostos, Depreciação e Amortização).*

O 'saldo de caixa' reduziu-se de R$ 144.219 mil, em 31/12/2000, para R$ 30.496 mil, em 31/12/2001, sinalizando que o grupo gastou, no ano de 2001, todas as receitas recebidas pelas vendas/serviços e/ou empréstimos/financiamentos obtidos e cerca de 80% das disponibilidades apuradas no final do exercício de 2000.

Os 'Resultados Brutos', após a dedução dos custos de bens e/ou serviços vendidos, são positivos e crescentes. Entretanto, vêm sendo anulados pelas despesas financeiras líquidas e pelas despesas de depreciação/amortização do ativo permanente. Quando deduzidas as demais despesas administrativas, chega-se aos elevados ***resultados operacionais negativos.***

Em decorrência dessa situação, a Companhia vem registrando prejuízos em todos os exercícios sociais, notadamente nos três últimos, quando acumulou um resultado negativo da ordem de R$ 1.956.770 mil. Esse desempenho adverso já absorveu a quase totalidade do Patrimônio Líquido consolidado, restando apenas R$ 7.838 mil em 31/12/2001.

Apesar do desempenho negativo, em termos de rentabilidade, o capital social vem crescendo, anualmente, em decorrência da sua abertura ao mercado, da conversão de parte de debêntures de sua emissão e/ou da aquisição/fusão de novas empresas do grupo, conforme se vê no quadro de evolução do número de ações da companhia, adiante:

Ordinárias	%	Preferenciais	%	Total	Data	Motivo
878.516	33,33	1.757.032	66,67	2.635.548	14/6/1995	subscrição de novas ações
1.317.775	33,33	2.635.505	66,67	3.953.280	22/4/1996	subscrição da totalidade de ações
543.576.136	55,00	444.743.714	45,00	988.319.850	29/4/1996	subscrição pela Globo Cabo
507.692.730	49,92	509.307.270	50,08	1.017.000.000	11/6/1996	plano de opção de compra
843.994.397	49,92	846.678.428	50,08	1.690.672.825	4/9/1997	incorporação da Multicanal
1.087.902.184	49,92	1.091.361.878	50,08	2.179.264.062	29/12/1999	Plano de recapitalização
1.087.902.184	49,02	1.131.361.878	50,98	2.219.264.062	31/5/2000	incorporação da Unicabo
1.087.902.184	48,40	1.160.010.243	51,60	2.247.912.427	17/7/2000	incorporação da Vicom
1.211.891.443	43,92	1.547.132.095	56,08	2.759.023.538	18/9/2000	incorporação da NetSul
1.211.891.443	43,30	1.584.795.814	56,70	2.796.687.257	10/1/2001	conversão de debêntures
1.211.891.443	43,11	1.599.275.230	56,89	2.811.166.673	30/4/2001	conversão de debêntures
1.211.891.443	43,11	1.599.361.417	56,89	2.811.252.860	31/5/2001	conversão de debêntures

FIGURA 1

Evolução do Número de Ações da Net Serviços e Comunicações S.A.

O 'Capital Social Realizado', em 31/12/2001, era de R$ 1.512.316.000,00, composto por 2.811.252.860 ações, sendo 1.211.891.443 ordinárias e 1.599.361.417 preferenciais. Poderá ser aumentado, por deliberação discricionária e incondicional do Conselho de Administração, até o limite de 1.500.000.000 de ações ordinárias e 1.800.000.000 de ações preferenciais, totalizando 3.300.000.000 (Três bilhões e trezentos milhões) de ações.

Como a Companhia não vem dando lucro há cerca de sete anos, salvo em um trimestre, não distribui dividendos, concorrendo para que o valor de suas ações caia no mercado e seja reduzido o 'Valor Patrimonial' de suas ações. A propósito, o Valor Patrimonial da Ação – VPA (valor do PL dividido pelo nº de ações) caiu de R$ 82,21 (lote mil), em 31/12/2000, para R$ 2,76 (lote mil) em 31/12/2001. O preço unitário da ação, com base na última cotação média do Índice Bovespa, em 2001, também decresceu a R$ 0,83, contra R$ 2,16 em 31/12/2000 e contra R$ 4,43 em 04/02/2000 (máximo histórico). Recentemente, no dia 12 do mês de maio passado, as ações da Net Serviços e Comunicações S.A. atingiram o piso de R$ 0,29, reagindo, posteriormente, ao nível médio de R$ 0,35 na Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA

O 'Capital Circulante Líquido' (CCL) é calculado a partir das 'Demonstrações de Origens e Aplicações de Recursos – DOAR'. Este demonstrativo visa identificar as modificações ocorridas na posição financeira de curto prazo da empresa, motivadas pelo ingresso de novos recursos, além dos gerados pelas próprias operações, bem como identificar a forma como esses recursos foram aplicados. As ***variações negativas do CCL*** *registradas indicam o aperto de liquidez da empresa nos últimos exercícios, sinalizando que recursos de curto prazo vêm sendo utilizados para financiar ativos de longo prazo, cujos retornos são superiores aos das fontes do curto prazo.*

Este quadro negativo pode ser revertido a partir da operação de restruturação societária que envolve uma capitalização de R$ 1 bilhão de reais e o alongamento do perfil de dívidas da ordem R$ 600 milhões, conforme será demonstrado adiante.

Índices Econômicos-Financeiros dos Balanços

'A partir do quadro 3, a seguir, faremos uma análise mais detalhada dos aspectos econômicos-financeiros da Empresa, através do cálculos dos índices de 'estrutura de capital', de 'liquidez', de 'rentabilidade' e de 'dependência bancária', evidenciando os seus pontos fortes e/ou fracos.

QUADRO 3

ÍNDICES ECONÔMICOS-FINANCEIROS DOS DEMONSTRATIVOS CONSOLIDADOS DA NET SERVIÇOS E COMUNICAÇÕES S.A.

ÍNDICE	*FÓRMULA*	*EXERCÍCIO*		
		31/12/01	*31/12/00*	*31/12/99*
ESTRUTURA DE CAPITAL				
Participação de Capitais de Terceiros (Endividamento)	*(CT/PL)x100*	*28.550%*	*882%*	*327%*

ÍNDICE	FÓRMULA	EXERCÍCIO		
		31/12/01	31/12/00	31/12/99
ESTRUTURA DE CAPITAL				
Composição do Endividamento	*(PC/CT)x100*	*47%*	*37%*	*59%*
Imobilização do Patrimônio Líquido	*(AP/PL)x100*	*21.224%*	*802%*	*312%*
Imobilização de Recursos Não Correntes	*(AP/PL+PELP)x100*	*112%*	*122%*	*133%*
LIQUIDEZ				
Liquidez Corrente	*AC/PC*	*0,23*	*0,39*	*0,43*
Liquidez Geral	*(AC+ARLP/PC+ PELP)*	*0,40*	*0,20*	*0,35*
RENTABILIDADE (Resultado)				
Giro do Ativo	*VL/AT*	*0,45*	*0,40*	*0,46*
Margem Líquida	*(LL/VL)x100*	*(61%)*	*(41%)*	*(78%)*
Rentabilidade do Ativo	*(LL/AT)x100*	*(27%)*	*(16%)*	*(36%)*
Rentabilidade do Patrimônio Líquido	*(LL/PL)x100*	*(590%)*	*(79%)*	-
DEPENDÊNCIA BANCÁRIA				
Financiamento do Ativo por Instituições de Crédito (incluído debêntures)	*(Empre. +Debêntures/ Ativo Total)x100*	*61%*	*69%*	*62%*
Participação de Instituições de Créditos nos Capitais de Terceiros (+debêntures)	*(Empre. +debêntures/Capitais de Terceiros)x 100*	*69%*	*76%*	*81%*
Financiamento do ativo circulante por créditos bancários de curto prazo (incluído debêntures)	*(Empre. +debêntures curto prazo/Ativo Circulante)x 100*	*240%*	*158%*	*183%*

***Legenda**:*

AC= Ativo Circulante	*PC=Passivo Circulante*
ARLP=Ativo Realizável a Longo Prazo	*PELP=Passivo Exigível a Longo Prazo*
AP=Ativo Permanente	*PL=Patrimônio Líquido*
AT=Ativo Total	*LL=Lucro líquido*

*Os índices de 'estrutura de capital'**,** de **'**dependência bancária' e de **'**liquidez' enfocam a situação financeira, enquanto os de 'rentabilidade' abordam a situação econômica de uma empresa. Os índices de 'estrutura de capital' e de 'dependência bancária' mostram, especificamente, as grandes linhas de decisões financeiras, em termos de obtenção e de aplicação de recursos. Iniciaremos o estudo com o índice de participação de capitais de terceiros.*

Índices de Estrutura de Capital

O 'índice de participação de capitais de terceiros' é um índice de endividamento. Quanto menor, melhor. Mostra quanto a empresa tomou de capitais de terceiros (CT) para cada R$ 100,00 de capital próprio (CP) investido. No caso ora analisado, percebe-se uma grande dependência da companhia ao capitais de terceiros. Essa relação foi superior a 3 vezes em 1999; subiu para 8 vezes em 2000 e atingiu o ápice de 285 vezes em 2001. Ressalte-se que o crescimento exponencial desse índice decorreu mais da diminuição do PL, em função dos prejuízos acumulados, do que, propriamente, da elevação da dívida junto a terceiros.

O índice de composição do endividamento indica qual o percentual de obrigações de curto prazo em relação às obrigações totais. Quanto menor, melhor. ***No caso aqui analisado, essa relação era de 59% em 31/12/99; reduziu-se, em 2000, para 37% e voltou a crescer, em 2001, elevando-se para 47%. Estes registros sinalizam a necessidade de a empresa ter disponibilidades e/ou gerar recursos de curto prazo, a fim de pagar créditos de idêntica natureza.*

O ' índice de imobilização do patrimônio líquido' indica quanto a empresa aplicou no Ativo Permanente para cada R$ 100,00 de Patrimônio Líquido (PL). Quanto menor, melhor. O ideal é a empresa dispor de PL suficiente para cobrir o Ativo Permanente e ainda sobrar uma parcela denominada Capital Circulante Próprio (CCP) suficiente para financiar o ativo circulante. No caso ora analisado, a situação é diametralmente oposta. Em 1999, o Ativo Permanente era 3 vezes superior ao PL; em 2000 essa relação era de 8 vezes e, em 2001, extrapolou-se para 212 vezes. Na prática, os valores imobilizados que excedem o PL são obtidos via financiamentos de curto e/ou longo prazo. À medida em que os retornos dos recursos aplicados no Ativo Permanente ocorrem em prazos superiores aos dos financiamentos, a empresa se depara com falta de liquidez para honrar os compromissos, em especial os de curto prazo.

O 'índice de imobilização de recursos não correntes', assim entendidas as fontes originárias do PL e do passivo exigível a longo prazo (PELP), indica que percentual de recursos dessa natureza a empresa aplicou no Ativo Permanente. Quanto menor, melhor. Em regra, este índice não deve superar 100%, sob pena de se estar financiando o Ativo Permanente com recursos de curto prazo (PC), após esgotadas as fontes de capital próprio (PL) e/ou de longo prazo (PELP). No caso em particular, a empresa extrapolou o parâmetro-limite em todos os três últimos exercícios: 133% em 1999, 122% em 2000 e 112% em 2001, o que explica a variação negativa ocorrida em seu capital circulante líquido (CCL). Observa-se, porém, uma tendência decrescente na direção de uma situação mais equilibrada.

Índices de Liquidez

Os 'índices de liquidez' mostram quão sólida é a base da situação financeira da empresa, confrontando-se o Ativo Circulante (AC) com o volume de dívidas (PC e PELP). Abordaremos, a seguir, os 'índice de liquidez corrente' e o 'índice de liquidez geral'.

O 'índice de liquidez corrente' indica quanto a empresa possui no ativo circulante para cada R$ 1,00 de passivo circulante. Quanto maior, melhor. É desejável que seja superior a 1, evidenciando que foram investidos no ativo circulante todas as fontes de curto prazo (PC), além das de longo prazo que podem ser de origem própria (PL) ou de terceiros (PELP), propiciando folga de liquidez à empresa. No caso sob análise, a situação é desfavorável e com tendência de agravamento, conforme revelam os índices 0,43, 0,39 e 0,23 dos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente. Aqui se vê, por outro ângulo, que recursos de curto prazo estão aplicados no Ativo Permanente, concorrendo para as dificuldades de caixa da Companhia.

O 'índice de liquidez geral' indica quanto a empresa possui no ativo circulante e no ativo realizável a longo prazo (ARLP) para cada R$ 1,00 de dívida total. Quanto maior, melhor. É desejável que também seja superior a 1. No caso em particular, os seus indicadores 0,35, 0,20 e 0,40 dos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente, demonstram que se a empresa realizasse, simultaneamente, todo o 'Ativo Circulante' e todo 'Ativo Realizável a Longo Prazo' ainda assim estaria incapacitada de honrar os compromissos/obrigações contraídos no passivo exigível. Teria então que se desfazer de quase todo Ativo Permanente para quitação das obrigações. Este é mais um sinalizador da grave situação da empresa em decorrência da imobilização de recursos de curto prazo, cujas proporções não são recomendadas pelas boas técnicas de administração.

Índices de Rentabilidade

Os 'índices de rentabilidade' mostram quanto renderam os capitais investidos e, portanto, qual o grau de êxito ou de fracasso econômico da empresa. Nesta análise, abordaremos os índices 'giro do ativo', 'margem líquida', 'rentabilidade do ativo' e 'rentabilidade do patrimônio líquido'.

O 'índice giro do ativo' indica quanto a empresa vendeu de bens e/ou serviços para cada R$ 1,00 de investimento total. Quanto maior, melhor. No caso particular, a Companhia ainda não conseguiu fazer girar o seu ativo, pelo menos uma vez, em cada um dos últimos três exercícios. Esse índice situou-se numa média de 43% no período, indicando baixa eficiência dos investimentos, ou investimentos de longa maturação ou excesso de investimento pela empresa, dentre outras possíveis causas.

O 'índice margem líquida' indica quanto a empresa obtém de lucro para cada R$ 100,00 vendidos. Quanto maior, melhor. No caso em estudo, em princípio, a sua análise estaria prejudicada considerando que só houve prejuízos nos três últimos exercícios. Entretanto, podemos avaliar os seus efeitos por essa ótica (prejuízo), ou seja, interpretando o mesmo índice com o sinal invertido. Nessa linha de raciocínio, podemos concluir que para cada R$ 100,00 de vendas, ao invés de lucro, a empresa teve um percentual de prejuízo. Assim, em 31/12/99, para cada R$ 100,00 vendidos, a empresa obteve R$ 78,00 de prejuízo; reduziu essa relação para R$ 41,00 em 2000 e voltou a elevá-la a R$ 61,00, em 2001. Esses números revelam a atual inviabilidade do negócio, mantidas as demais condições constantes.

O 'índice de rentabilidade do ativo' indica quanto a empresa obtém de lucro para cada R$ 100,00 de investimento total. Quanto maior, melhor. Em se tratando de prejuízo, no caso ora estudado, podemos chegar às mesmas conclusões do índice margem líquida, retro. Ou seja, ao invés da empresa gerar resultados que contribuam para o crescimento do próprio ativo e, por conseqüência, do seu PL, vem gerando prejuízos que atuam em sentido contrário. Desse modo a Companhia perdeu 36% de seu ativo em 1999; 16% em 2000 e 27% em 2001.

O 'índice de rentabilidade do patrimônio líquido' indica quanto a empresa obteve de lucro para cada R$ 100,00 de capital próprio investido. Quanto maior, melhor. Por seu intermédio uma empresa tem condições de comparar se o seu capital está melhor aplicado na própria atividade ou em outras atividades alternativas, a exemplo do mercado financeiro. No caso em particular, a situação é muito preocupante, pois a rentabilidade foi negativa nos últimos três anos. Em 2000, o prejuízo atingiu 79% do PL médio (1999 e 2000) e, em 2001, 590% do PL médio (2000 e 2001). Mantida essa tendência, no próximo exercício a empresa estará totalmente insolvente, pois não disporá mais de capital próprio e todo o ativo será insuficiente para cobrir os capitais de terceiros.

Índices de Dependência Bancária

Os índices de 'dependência bancária' são particularidades dos índices de 'estrutura de capital'. A sua inclusão neste trabalho se justifica pela expressividade dos financiamentos bancários no rol de capitais de terceiros.

Financiar ativos constantes com empréstimos inconstantes pode complicar a situação financeira de qualquer empresa. Quanto maior a dependência aos bancos, maior será o risco da empresa. No caso em estudo, selecionamos apenas três índices, dentre outros possíveis, cujos indicativos são suficientes para revelar a forte dependência bancária da Companhia, conforme discriminados no Quadro 3.

O primeiro dos índices indica o percentual dos investimentos totais financiados por instituições de crédito, mediante empréstimos, financiamentos e debêntures. No caso particular, vê-se que essa dependência é excessiva e supera a casa dos 60% nos três exercícios.

O segundo indica qual o percentual de participação das instituições de crédito no total de recursos tomados junto a terceiros. No caso da Net Serviços e Comunicações S.A., em 1999, essa dependência era de 81%; em 2000, caiu para 75% e, em 2001, reduziu-se a 69%. Em que pese haver uma tendência decrescente, evidenciando que a Companhia vem amortizando os seus compromissos de forma paulatina, a participação ainda é muito alta para uma empresa que não está gerando caixa suficiente para o pagamento dos encargos correspondentes.

O terceiro indica o percentual do ativo circulante que vem sendo financiado por empréstimos de curto prazo. Aqui o índice sinaliza que somente as fontes bancárias, de curto prazo, foram suficientes para financiar todo o investimento realizado no ativo circulante e o excedente foi aplicado em ativos de longo prazo. Mais uma vez fica o indicativo do provável desfasamento dos fluxos de pagamentos com os fluxos de recebimentos em virtude da diferença de prazos envolvidos e da imobilização de ativos com recursos de curto prazo, implicando no aperto de liquidez da Companhia.

Os acionistas e os principais credores, aí incluído o BNDES e excluída a Microsoft que ainda não se pronunciou formalmente sobre a adesão ao plano, elaboraram um plano de capitalização que envolve o lançamento de novas ações preferenciais e ordinárias no valor de aproximadamente R$ 1 bilhão e o alongamento do perfil da dívidas de curto prazo, contraídas com credores nacionais e estrangeiros, no valor de aproximadamente R$ 759 milhões.

O alongamento dos débitos vencíveis em 2002 e 2003 é pré-requisito para o êxito da operação de capitalização. Sem este alongamento e uma sensível substituição do estoque de dívidas contraídas em dólar por dívidas em reais, o esforço de capitalização será em vão, pois a Companhia não terá como

desembolsar, nos dois próximos anos, cerca de R$ 759 milhões para honrar os compromissos bancários. Além desse importante pré-requisitos, existem outros que vão permitir maior visibilidade das operações da companhia no mercado, proteção dos credores com participação mais efetiva no Conselho de Administração e proteção dos acionistas minoritários com as regras do Novo Mercado Bovespa (fl. 93, vol. Principal).”

8.Para formalizar esse acordo, os principais acionistas já firmaram o Protocolo de Recapitalização onde ficaram acordadas as condições prévias, os direitos e as obrigações de cada signatário (fls. 248 a 273, vol. Principal), a seguir comentado:

“Através das Decisões Dir. 234/2002-BNDES e Dir. 022/2002-BNDESPAR, ambas de 08/04/2002, a BNDESPAR foi autorizada a celebrar o Protocolo de Recapitalização da Net Serviços e Comunicações S.A., juntamente com os acionistas Distel Holding S/A, Globo Participações S/A, Roma Participações Ltda., Bradesplan Participações S/A, Bradespar S/A e, ainda, como interveniente anuente, a NET Brasil S/A (fls. 223 e 224, vol. 1).

Referido Protocolo é um documento em que os signatários assumem obrigações e definem estratégias formais visando à reestruturação financeira da Net Serviços e Comunicações S/A. Esta capitalização consiste no lançamento no mercado nacional e internacional de ações ordinárias e preferenciais no valor aproximado a R$ 1 bilhão e o alongamento de dívidas de curto prazo, no valor aproximado de R$ 600 milhões, totalizando cerca de R$ 1 bilhão e 600 milhões.

Além de uma série de condições prévias envolvendo profundas mudanças na Administração da Companhia, já citadas no início desta instrução, relativamente a estatuto social, acionistas minoritários, poder decisório, governança corporativa, migração para o novo mercado Bovespa, alteração do perfil e da natureza das dívidas, a operação se concretizará com a efetiva capitalização de adiantamentos para futuro de capital, com a capitalização de dívidas junto ao Grupo RBS, com a conversão de debêntures e com o aporte de novos recursos, incluindo ‘garantia firme’, em espécie, por alguns dos signatários ou por aquisições do público.

Cumpridas as formalidades denominadas ‘Condições Prévias’, constantes do Protocolo de Recapitalização de 10/04/2002 e de seu Aditivo nº 01, de 30/04/2002 (fls. 248 a 273, vol. 1), os credores e acionistas tomarão medidas para o implemento do plano até o próximo dia 15 do mês em curso, realizando as seguintes operações, resumidas no quadro 7, a seguir:

QUADRO 7

ESTRUTURA DA OPERAÇÃO DE RECAPITALIZAÇÃO DA NET SERVIÇOS E COMUNICAÇÕES S.A.

(Em R$ milhões)

PRESTADORES DE GARANTIA FIRME E/OU DEBENTURISTAS	***AFAC***	***Conver-são de Debêntures***	***'Dinheiro Novo'***	***Total***	***%***
Grupo Globo	*305*	*69*	*168*	*542*	*54*
Bradespar	*0*	*0*	*60*	*60*	*6*
Bradesco	*0*	*17*	*18*	*35*	*4*
RBS	*12*	*0*	*45*	*57*	*6*
BNDES/BNDESPAR	***0***	***125***	***156***	***281***	***28***
BBA	*0*	*25*	*0*	*25*	*2*
TOTAL	***317***	***236***	***447***	***1.000***	***100***

Adiantamentos e Capitalização de Dívida

a) conversão em ações de R$ 317 milhões oriundos do AFAC (Adiantamento para Futuro Aumento de Capital) e de créditos bancários, sendo R$ 305 milhões já adiantados pela Distel Holding S/A e R$ 12 milhões pela Rede Brasil Sul Participações S/A. A parcela do Grupo Globo já se encontra contabilizada como 'Recursos Capitalizáveis' nas contas do PL da Net Serviços e Comunicações S.A.. A parcela da RBS está contabilizada, englobadamente, no passivo dentre as operações com coligadas da Companhia;

Conversão de Debêntures

b) conversão de 1.683 ‘debêntures conversíveis’, no valor aproximado R$ 210 milhões, de um total de 3.500 lançadas em 01/12/1999 (2ª emissão). Desse total, 606 já haviam sido convertidas até 31/12/2001, ficando pendentes de conversão apenas 2.894. Essas debêntures, em decorrência da

contabilização dos juros de 12% ao ano e da correção do IGPM, valiam R$ 364.023 milhões em 31/12/2001.

c) a conversão dos R$ 210 milhões de debêntures dar-se-á da seguinte forma:

I) a Globo Participações S/A (Globopar) converterá 553 debêntures, no valor aproximado de R$ 69 milhões;

II) a BNDESPAR converterá 1.000 debêntures, no valor aproximado de R$ 125 milhões;

III) a Bradesco Participações S/A (BRADESPAR) converterá 130 debêntures, no valor aproximado de R$ 16 milhões.

d) ficarão ainda no mercado 1.211 debêntures conversíveis, cujos credores poderão optar ou não pela conversão. Em caso positivo, poderá haver a redução da participação, em dinheiro novo, através de 'garantia firme', por parte dos acionistas signatários do protocolo, em especial da BNDESPAR, cuja participação mínima poderá ser de R$ 39 milhões, independentemente das conversões futuras, conforme adiante detalhado;

Dinheiro Novo

*e) em 'dinheiro novo' há a previsão do ingresso de R$ 466 milhões através da compra das ações a serem lançadas no mercado nacional e/ou internacional no processo de book- building**(5)**, assim distribuídos:*

***(5)** Espécie de leilão prévio, de ordem pública, que serve para fixar o valor da ação a ser lançada no mercado.*

*o Grupo Globo participará com cerca de R$ 165 milhões, sendo R$ 48 milhões em espécie e R$ 117 milhões em 'Garantia Firme'**(6)** de aquisição de eventuais sobras não adquiridas pelo público;*

***(6)** É a operação na qual uma instituição financeira coordenadora ou um outro acionista garante a colocação de um determinado lote de ações a um determinado preço previamente pactuado com a empresa, encarregando-se por sua conta e risco de colocá-la no mercado.*

II) a Bradespar participará com até R$ 78 milhões, sendo R$ 48 milhões em espécie e R$ 31 milhões em 'Garantia Firme' de aquisição de eventuais sobras não adquiridas pelo público;

III) a BNDESPAR com até R$ 156 milhões, sendo R$ 39 milhões em espécie e R$ 117 milhões em 'Garantia Firme' de aquisição de eventuais sobras não adquiridas pelo público;

IV) a RBS com até R$ 44 milhões, sendo R$ 20 milhões em espécie e R$ 24 milhões em 'Garantia Firme' de aquisição de eventuais sobras não adquiridas pelo público;

V) uma instituição financeira participante da oferta pública das ações no valor aproximado de R$ 23 milhões em espécie.

Em resumo, poderá haver um ingresso mínimo de R$ 182 milhões por parte dos signatários do protocolo, ou um máximo de R$ 466 milhões, caso não apareçam outros interessados por ocasião do lançamento das ações.

Registre-se, por oportuno, que conforme termos do Protocolo de Recapitalização, dos recursos a serem aportados, em espécie, parte serão utilizados no pagamento do saldo de dívidas da Net Serviços e Comunicações S.A., contratadas no âmbito da FINEM, junto ao Sistema BNDES, no valor de R$ 64.438 mil (posição em 31/12/2001), vencíveis neste exercício.

Na hipótese da operação se concretizar como previsto, a Net Serviços e Comunicações S.A. passará a gozar de uma situação mais confortável, pois receberá um ingresso de R$ 466 milhões de 'dinheiro novo' em seu caixa, permitindo-lhe pagar dívidas e realizar novos investimentos que propiciarão o incremento de suas receitas, além de reduzir a pressão do passivo de curto prazo. Desta forma, a situação econômico-financeira da companhia melhorará significativamente, conforme revelam os novos indicadores e índices recalculados a partir da hipótese de concretização do plano de capitalização (fls. 113 a 116, vol. principal), a seguir comentados:

Indicadores Econômicos-Financeiros (pós-capitalização)

'O quadro 9, a seguir, visa simular e comparar os efeitos econômicos e financeiros no balanço consolidado da Companhia, em 31/12/2001, decorrente da capitalização prevista de R$ 993 milhões e do alongamento das dívidas de curto prazo, tomando-se por base os dados daquela data.

QUADRO 9

INDICADORES ECONÔMICOS FINANCEIROS – PÓS CAPITALIZAÇÃO

INDICADORES ECONOMICOS-	***Antes da capitaliza***	***Depois da capitaliza***	***Variação (%)***

FINANCEIROS	*ção*	*ção*	
***ATIVO TOTAL** (AT)*	***2.550.227***	***2.951.667***	***16,0***
Ativo Circulante (AC)	*243.314*	*644.754*	*165,0*
Ativo Realizável a Longo Prazo (ARLP)	*642.228*	*642.228*	*s/alteração*
Ativo Permanente (AP)	*1.664.685*	*1.664.685*	*s/alteração*
***PASSIVO TOTAL** (PT)*	***2.550.227***	***2.951.667***	***16,0***
Passivo Circulante (PC)	*1.059.993*	*482.907*	*(54%)*
Passivo Exigível a Longo Prazo (PELP)	*1.177.800*	*1.467.922*	*25,0*
Patrimônio Líquido (PL)	***7.838***	***1.000.838***	***12.669***
Empréstimos+Financiamentos+Debêntures de curto e longo prazo.	*1.546.258*	*1.278.418*	*(17,0)*
Receitas Líquidas de Vendas/Serviços (VL)	*1.146.057*	*1.146.057*	*s/alteração*
***Resultado Bruto** (RB)*	***521.084***	***521.084***	*s/alteração*
Receitas/Despesas Financeiras	*(556.579)*	*(556.579)*	*s/alteração*
Depreciação/Amortização	*(423.313)*	*(423.313)*	*s/alteração*
Outras (vendas/Gerais/Administrativas, etc.)	*(243.721)*	*(243.721)*	*s/alteração*
Resultado Operacional Líquido (ROL)	***(702.529)***	***(702.529)***	*s/alteração*
***Lucro/Prejuízo do Exercício** (LL)*	***(699.893)***	***(699.893)***	*s/alteração*
Prejuízos Acumulados	***(1.956.770)***	***(1.956.770)***	*s/alteração*
Geração Bruta de Caixa	***(276.580)***	***(276.580)***	*s/alteração*
EBITDA	***277.300***	***277.300***	*s/alteração*
Saldo Final em Caixa (Disponível)	*30.496*	*431.936*	*1.316,0*
Capital Social	***1.512.316***	***2.505.316***	***66,0***
Reservas (Capital e AFAC)	*756.527*	*452.880*	*(40,0)*
Nº de Ações, em milhares (NA)	*2.811.253*	*6.144.586*	*119,0*
Prejuízo por Ação (R$)	***(0,25)***	***(0,11)***	***(56,0)***
Valor Patrimonial da Ação – VPA (Em R$, por lote de mil ações)	*2,76*	*162,88*	*5.794*
Valor de mercado da Ação. (Base: última cotação média da BOVESPA / 2001, em R$)	*0,83*	*0,83*	*s/alteração*
Variação no Capital Circ. Líquido (? CCL)	***(362.059)***	***616.437***	***270,0***

Para efeitos comparativos, repetimos os indicadores da coluna 31/12/2001 (antes da capitalização), reconstruímo-los numa nova coluna (depois da capitalização) e criamos uma terceira para apontar os indicadores que sofreriam modificações para mais ou para menos.

A reestruturação societária, envolvendo a capitalização e o alongamento das dívidas provocaria as seguintes alterações nas demonstrações financeiras:

I) com o aporte líquido de R$ 401 milhões, com o alongamento das dívidas líquidas vincendas neste exercício (R$ 512.526 mil), com a capitalização da dívida junto à RBS (R$ 12 milhões), com o pagamento junto ao BNDES (R$ 64 milhões) e com a conversão de debêntures (R$ 210 milhões), haveria uma sensível aumento do ativo total (+15%) e do ativo circulante (+165%) e uma redução do passivo circulante (-54%);

II) haveria ainda uma redução de 17% no valor do endividamento bancário total (curto e longo prazo), contra um acréscimo de 25% nas dívidas de longo prazo. Com mais dinheiro no caixa e menos dívidas no passivo circulante, a liquidez da empresa se elevaria sensivelmente, melhorando os índices de liquidez, de estrutura de capital, de dependência bancária e CCL, adiante comentado;

III) o Capital Social seria aumentado em R$ 993 milhões (+66%), concorrendo para uma melhora substancial do PL que passaria de R$ 7.838 mil para R$ 1.000.838 mil (+12.669%), implicando em mudanças positivas nos índices que lhes são correlatos (VPA, estrutura de capital e de rentabilidade). A modificação no saldo de 'Reservas' não afetaria o PL, pois o AFAC seria transformado em capital;

IV) a variação do CCL mostrar-se-ia positiva em R$ 616.467mil indicando a disponibilidades de fontes de longo prazo no financiamento das atividades de curto prazo, propiciando folgas de liquidez à Companhia;

V) os indicadores de receitas, despesas e de resultados não sofreriam alterações naquela data. O efeito da capitalização nesses resultados dependeria da conjugação de diversos fatores, não somente de ordem financeira, no que diz respeito ao destino a ser dado ao ingresso líquido de R$ 401.440 milhões nos cofres da Companhia, mas, também, de mudanças nas políticas de investimento, comercial e de pessoal, buscando reduzir custos e elevar as receitas com uma maior participação no mercado, em termos do número de assinantes e de diversificação de produtos/serviços.

Índices Econômicos-Financeiros

Esta análise, demonstrada no Quadro 10, abaixo, tomou por base os novos indicadores pós-capitalização, apurados no quadro 9, retro, em comparação com os dados 31/12/2000. Na hipótese da reestruturação ter ocorrido em 31/12/2001, os novos índices de análise de balanço seriam os seguintes:

QUADRO 10

ÍNDICES ECONÔMICOS-FINANCEIROS (PÓS-CAPITALIAÇÃO)

ÍNDICE	**FÓRMULA**	**VARIAÇÃO PELA CAPITALIZAÇÃO**		
		Antes	***Depois***	***%***
ESTRUTURA DE CAPITAL				
Participação de Capitais de Terceiros (Endividamento)	*(CT/PL)x100*	*28.550%*	*195%*	*(99%)*
Composição do Endividamento	*(PC/CT)x100*	*47%*	*25%*	*(47%)*
Imobilização do Patrimônio Líquido	*(AP/PL)x100*	*21.224%*	*166%*	*(99%)*
Imobilização de Recursos Não Correntes	*(AP/PL+PELP)x100*	*112%*	*67%*	*(40%)*
LIQUIDEZ				
Liquidez Corrente	*AC/PC*	*0,23*	*1,34*	*482%*
Liquidez Geral	*(AC+ARLP/PC+ PELP)*	*0,40*	*0,66*	*65%*
RENTABILIDADE (Resultado)				
Giro do Ativo	*VL/AT*	*0,45*	*0,39*	*(13%)*
Margem Líquida	*(LL/VL)x100*	*(61%)*	*(61%)*	*S/variação*
Rentabilidade do Ativo	*(LL/AT)x100*	*(27%)*	*(24%)*	*(11%)*
Rentabilidade do Patrimônio Líquido	*(LL/PL)x100*	*(590%)*	*(114%)*	*(482%)*
DEPENDÊNCIA BANCÁRIA				
Financiamento do Ativo por Instituições de Crédito (incluído debêntures)	*(Empréstimos +Debêntures /Ativo Total)x 100*	*61%*	*43%*	*(30%)*
Participação de Instituições de Créditos nos Capitais de Terceiros (+debêntures)	*(Empréstimos +debêntures /Capitais de Terceiros)x 100*	*69%*	*66%*	*(4%)*

ÍNDICE	FÓRMULA	VARIAÇÃO PELA CAPITALIZAÇÃO		
		Antes	*Depois*	*%*
ESTRUTURA DE CAPITAL				
Financiamento do ativo circulante por créditos bancários de curto prazo)	*(Empre. +debêntures curto prazo/Ativo Circulante)x 100*	*240%*	*0,96%*	*(99%)*

Os índices de estrutura de capital revelariam uma enorme melhoria com relação à situação antes da capitalização, sobretudo os de 'participação de capitais de terceiros' e de 'imobilização do patrimônio líquido'. Entretanto, em comparação com os padrões ideais ainda continuam elevados.

O índice de liquidez corrente passou para uma confortável situação, denotando a capacidade da empresa financiar suas atividades de curto prazo com recursos de longo prazo. Embora o índice de liquidez geral tenha melhorado, ainda indica uma forte imobilização dos recursos de longo prazo.

Os índices de rentabilidade (negativa), também sofreram redução, sinalizando queda na relação prejuízo/Vendas/ PL/ AT.

Os índices de dependência bancária revelariam uma queda na dependência de crédito bancário, em especial o financiamento do ativo circulante por créditos de curto prazo.

Em resumo, com a operação de reestruturação financeira a empresa ficaria numa situação mais confortável e em condições de operar com maior liquidez. Entretanto, a reestruturação em si ainda é insuficiente para que a empresa reverta os resultados negativos. A projeção de seus resultados futuros ainda sinalizam a convivência com prejuízos, embora em menor escala, admitindo-se como verdadeira o aumento da receita prevista, decorrente do incremento do número de assinantes.

Entretanto, essas premissas não estão totalmente de acordo com previsões realizadas, haja vista uma nova queda do número de assinantes e do PIB observadas no primeiro trimestre deste ano, aumento do desemprego, desvalorização cambial com possível impacto na inflação e na manutenção ou no aumento da taxa de juros pelo Copom.

Esse novo contexto econômico surgido após a assinatura do Protocolo de Recapitalização da Net Serviços e Comunicações S.A. poderá dificultar a concretização da repactuação, com os credores da empresas, de sua dívida de curto prazo. Entretanto, pesam em favor da companhia os seguintes pontos fortes: infra-estrutura instalada de 36.000 Km de cabo cobrindo cerca de 6 milhões de lares; detenção de 40% do mercado com 1,4 milhão de assinantes nas principais regiões metropolitanas do País; geração operacional de caixa positiva (EBITDA; nova administração e um novo plano estratégico (fls. 97 e 98, vol. Principal).

Contra a companhia pesam os seguintes pontos fracos: elevado endividamento bancário, principalmente em dólar, além dos riscos da desvalorização cambial; tendência decrescente do número de assinantes; margens do EBITDA insuficientes para cobrir todas as despesas financeiras e de depreciação; prejuízos nos últimos 7 anos; queda nos preços das ações, dentre outros fatores (fls. 95 e 96, vol. Principal).

A reestruturação, por si só, apesar de ajudar a empresa a se manter em atividades, otimizar os investimentos já realizados e explorar a grande fatia de mercado ainda disponível, não fará com que a companhia reverta integralmente os seus resultados negativos previstos para os próximos três anos, uma vez que, mesmo com as projeções de crescimento das receitas, as despesas de depreciação/amortização e financeiras ainda vão continuar altas, impactando os resultados, embora de forma decrescente.'

(...)

''Um importante aspecto que merece ser destacado diz respeito à assistência financeira do Sistema BNDES à companhia, às suas controladoras e às suas controladas, bem como a outras empresas concorrentes. Entre os anos de 1997 a 1999 o Sistema BNDES deferiu créditos para a companhia e controladas no valor de aproximadamente R$ 612 milhões destinados ao financiamento de infra-estrutura e à subscrição de ações e de debêntures (vide fls. 106 a 110, vol. Principal). No período de 1997 até 2002, também destinou às controladoras de Companhia cerca de R$ 116 milhões para o financiamento de infra-estrutura, equipamentos, etc. Nos últimos três ano, o BNDES também assistiu

outras empresas do ramo, concorrentes do Grupo Globo, com R$ 229 milhões, enquadrou R$ 63 milhões de cartas-consultas e cancelou quatro pedidos de financiamento, conforme fls. 88 a 90, vol. Principal.

No caso específico da Net Serviços e Comunicações S.A., o Banco se depara com uma situação híbrida. Por um lado é credor pelos financiamentos de infra-estrutura e de compra de debêntures e, por outro, sócio pela participação com 7,2% do capital da empresa. O valor de sua assistência à Net Serviços e Comunicações S.A., em 31/12/2001, era de R$ 361 milhões, assim distribuídos: R$ 69 milhões em financiamentos; R$ 125 milhões em debêntures e R$ 167 milhões como acionista. Se o Banco não apoiar o empreendimento, corre o risco arcar de não receber seus créditos no futuro. Se apoiar, poderá evitar esta hipotética situação e obter excelentes ganhos com a valorização futura das ações, ou, ao contrário, aumentar um eventual prejuízo.'

(...)

'Outro aspecto a ser levado em consideração se relaciona com as garantias das operações. No tocante aos financiamentos de infra-estrutura, as garantias eram constituídas por caução de ações da companhia. Como está prevista a liquidação dessas operações, dentro do processo, as respectivas garantias serão liberadas.

As debêntures são títulos de crédito que detêm privilégio geral em caso de falência, conforme Lei nº 6.404/76. Com sua conversão em ações tornar-se-á um capital sujeito aos riscos comuns a todos os sócios de uma S/A.

As ações adquiridas pela BNDESPAR em 1999 (4,8% do capital) possuem um mecanismo de segurança, por meio de uma operação de derivativo (contrato de opção de compra e de opção de venda), que lhes proporcionam garantia real e fiança bancária no exercício da opção de venda (PUT) junto contra a companhia.

Para ajudar a empresa a sair da crise, o Banco injetará novos recursos por intermédio da subscrição de ações, sem garantias reais, mas de certa forma, de acordo com as regras do mercado de ações, no qual se insere a BNDESPAR.. O seu crédito será todo composto por ações que é um título de renda variável, de alto risco, principalmente levando-se em consideração a atual situação da empresa e o baixo preço de suas ações.

Apostar na futura elevação do preço das ações para tentar assegurar o capital já investido e manter a empresa no mercado, além do nível de empregos, são as principais justificativas do Banco para injetar novos recursos no negócio, juntamente com os outros acionistas constantes do Protocolo de Recapitalização. Considerando que a ação já chegou a valer R$ 4,43, havendo sucesso na recuperação da empresa, o Banco acredita na possibilidades de ganhos de capital a médio e longo prazos."

9. Em prosseguimento aos trabalhos, a unidade técnica promoveu uma diligência ao BNDES para obter esclarecimentos relativas às medidas previstas para minimizar os riscos da operação e a aderência aos objetivos regimentais do BNDES. Em atendimento a essa diligência, o Presidente do BNDES se pronunciou por meio das fls. 161 a 171, vol. 1.

10. A unidade técnica procedeu a análise das justificativas, resultando na peça processual a seguir reproduzida:

"Trata-se de acompanhamento da operação de capitalização da empresa Globo Cabo (atual Net Serviços de Comunicação S.A.). Após realização de inspeção no BNDES, a equipe analisou toda a documentação pertinente (vide instrução de fls. 78/123) e propôs nova diligência à Diretoria do Banco, com objetivo de esclarecer alguns pontos críticos relativos à operação (fls. 128/130). Esta instrução analisa as respostas apresentadas pelo BNDES às questões encaminhadas e propõe o mérito do processo.

QUESTÕES ENCAMINHADAS NA DILIGÊNCIA

a.I) o número de assinantes 'Pay TV', nos próximos 9 anos, tem um crescimento previsto a uma taxa média de 7,5% ao ano, tomando-se por base o número de 1.438 mil em 2002 e que atingirá 2.576 mil em 2010. Entretanto, essa importante base de receitas tem decrescido nos últimos quatro trimestres, a uma taxa de 6,7% no período, quando caiu de 1.524 mil (1º trimestre/2001) para 1.422 mil (1º trimestre 2002). Mantida essa tendência, o número de assinantes será de apenas 1.350 mil ao final de 2002. Nessa hipótese, haverá uma diferença, a menor, de 72.000 assinantes só no primeiro ano, comprometendo a projeção dos demais exercícios e, por conseqüência, todo o planejamento financeiro da Companhia. Aliado a isso, a economia do País está em processo de desaquecimento com

aumento do desemprego e da desvalorização cambial, impactando negativamente os custos e outras projeções da Companhia. O que o Banco tem a justificar sobre o assunto?

A equipe identificou uma tendência do mercado a uma retração inicial no número de assinantes de TV a cabo, aliada a uma queda de 0,73% no PIB do Brasil no primeiro trimestre de 2002, ao crescimento no desemprego e do custo financeiro para o crédito interno (fls. 87).

O BNDES, em sua ***resposta****, mantém o otimismo quanto às mudanças do quadro atual e da melhoria da capacidade de geração de caixa da companhia como podemos observar em sua resposta (fls. 136):*

'As projeções de crescimento da base de assinantes feitas pelo BNDES podem ser consideradas conservadoras, quando cotejadas com as projeções efetuadas pela PTS Pay-TV (Edição Especial, nº 63, Maio/2002) para o mercado brasileiro de TV por assinatura. Enquanto as projeções do Banco para a NET apontam para uma taxa média de crescimento composta de 6,8% a.a. de 2002 a 2007, os cálculos da PTS Pay-TV para o mercado brasileiro como um todo mostram, no cenário pessimista, crescimento de 6,0%, no cenário base de 9,6%, e de 14,3% no cenário otimista.

O decréscimo recente da base de assinantes da Companhia pode ser atribuída, entre outros fatores, à diminuição das atividades de marketing e de aquisição de clientes, em face fundamentalmente da atual situação financeira da Companhia.

A partir da recapitalização, a Empresa apresentará fôlego adicional para reverter tal situação. Desta forma, a projeção do número de assinantes prevê um crescimento nos próximos anos, tendo-se como justificativas: o crescimento do PIB e da renda da população, maior penetração no número de lares já cabeados (cerca de 6 milhões), redução do custo da assinatura, melhoria da programação, e a criação de pacotes de assinatura mais acessíveis às classes de renda mais baixa.

Com relação aos custos de aquisição de novos clientes, a Companhia conta com uma vantagem adicional que é a quantidade de lares já cabeados, ensejando um investimento menor para ligação destes clientes.

Quanto à desvalorização cambial, espera-se que o impacto nos custos da Empresa seja minimizado pela renegociação dos atuais contratos de programação, e pela substancial redução da dívida em moeda estrangeira.'

Análise

A expectativa do BNDES está amparada em suas projeções e fundamenta-se na expectativa de que sejam atendidas as seguintes premissas: I) crescimento do PIB e da renda da população no período; II) maior adesão de assinantes incluídos na faixa de 6 milhões de lares já cobertos por uma rede de 36.000 Km de cabos (1,4 milhões já atendidos) com menor custo de ligação; III) redução do custo de assinaturas e a criação de pacotes mais acessíveis às classes de renda mais baixa; IV) melhoria da programação e renegociação dos atuais contratos de fornecedores à preços mais acessíveis; V) substancial redução de dívidas em moeda estrangeira e a sua gradativa substituição por 'real'.

Em que pese a possibilidade teórica dessas premissas se concretizarem, ainda há riscos de não ocorrerem em sua totalidade, em especial o número de assinantes, em decorrência dos custos dos pacotes em relação à concorrência, bem como do desatrelamento das dívidas bancárias ao dólar. O mercado bancário vem relutando em fazer esse tipo de operação ante o nervosismo da economia brasileira com a desvalorização cambial e com a elevação do risco Brasil.

Mesmo considerando que a projeção do número de assinantes indica um crescimento nos próximos anos, temos que ter em mente que o aumento do PIB neste ano está comprometido ante o contexto de exagerado temor do mercado financeiro internacional aos fundamentos da economia brasileira e ao desfecho da eleição presidencial, além disso há o incômodo crescente do desemprego e da retração do consumo no segmento de TV por assinatura, fatores que não nos permitem afirmar que os potenciais lares já cabeados poderão se tornar novos assinantes e que os assinantes atuais permanecerão como clientes.

A melhoria da programação e a criação de pacotes mais acessíveis às classes de renda mais baixa são as duas medidas que poderão reduzir o impacto da crise econômica nas receitas da companhia. Entretanto, não se pode desconsiderar que, justamente, as classes de renda mais baixa são as mais afetadas em um cenário de desaquecimento da economia e de previsões pouco otimistas no tocante à geração de emprego e renda, sendo a assinatura de TV a cabo considerada despesa supérflua e

prontamente descartada do orçamento familiar. De modo que esta equipe entende que até o final de 2003 o número de assinantes da companhia não irá se alterar significativamente, contrariando as projeções do BNDES, sendo que apenas a partir de 2004 poderemos observar um aumento no número de clientes.

Por outro lado, se considerarmos o aumento de seus custos de programação e financeiros, e a constante desvalorização cambial, a companhia deverá adotar um programa de redução de investimentos até que volte a crescer.

Essas projeções já foram feitas pelas empresas do setor, XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, realizado em 1998, e a ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura previram crescimentos significativos no número de assinantes do setor que não se concretizaram.

Assim, as projeções de crescimento de número de assinantes para os anos de 2002 e 2003 não são tão conservadoras, devendo ter crescimento inferior a 5% ao ano. Acreditamos que o crescimento de 6,8% poderá ser atingido, talvez, em 2004, atraso que trará dificuldades para empresa, no período em que se estará implementando as medidas de reestruturação da companhia.

a.II) mantidas as condições originárias do Plano de Capitalização, o Patrimônio Líquido (PL) da Globo Cabo será de R$ 1.008 mil ao final do ano base. Nos dois anos subseqüentes o valor desse indicador prevê declínios, atingindo R$ 483 mil e R$ 269 mil, sinalizando prejuízos de R$ 525 mil e R$ 214 mil, respectivamente. Os dados dos demais exercícios não foram disponibilizados pelo Banco. Mesmo assim, as projeções para o ano base e para os dois subseqüentes já são indicativos de que, mesmo com as projeções otimistas, os resultados da Companhia ainda serão negativos no período. Se as projeções de receitas forem refeitas, a partir da tendência observada, os resultados futuros serão ainda piores. Qual a estratégia em que se baseia o BNDES para continuar apoiando uma empresa que vem dando prejuízos há cerca de sete anos e que mantém as mesmas perspectivas para os próximos exercícios, mesmo considerando a previsão de uma capitalização de R$ 1 bilhão e o alongamento de dívidas de curto prazo equivalentes a US$ 276 milhões?

Resposta apresentada pelo BNDES (fls. 136/137):

‘A redução do Patrimônio Líquido da Companhia deve-se, conforme demonstrado, aos resultados negativos esperados para os próximos anos, que são compostos, basicamente, por dois fatores principais: 1) elevadas despesas financeiras, e, 2) depreciação e amortização do imobilizado.

Em relação ao primeiro fator, deve-se considerar que o endividamento financeiro da Net foi fortemente influenciado pela desvalorização do Real em janeiro de 1999, e que será bastante reduzido após a capitalização e conversão das debêntures, impactando positivamente na redução das despesas financeiras. Complementarmente a esta premissa, deve-se também salientar que a Empresa vem apresentando um fluxo de caixa operacional positivo e crescente ao longo do tempo.

Já com relação à depreciação e amortização de imobilizado, que sofre forte influência dos elevados investimentos realizados ao longo dos últimos anos, é um procedimento contábil onde a Empresa vinha adotando até o final de 2001 método acelerado. A Companhia, no entanto, a partir de 2002, alterou esta política e hoje tem uma taxa média de amortização de imobilizado de 12 (doze) anos, minorando assim, estes efeitos contábeis no resultado final.

Com a alteração nestes dois itens, a redução no PL será bastante amenizada e os resultados positivos deverão acontecer mais cedo do que o previsto. Conservadoramente, as projeções do BNDES cotejaram uma taxa média de depreciação de 10 (dez) anos.’

Análise

O BNDES confirma as principais causas dos resultados negativos apresentados pela Companhia e ainda previstos para os próximos exercícios, quais sejam: elevadas despesas financeiras e despesas de depreciação e amortização do ativo permanente. Entretanto, acredita que os resultados negativos previstos serão bastante minorados e revertidos num curto espaço de tempo, haja vista as seguintes medidas a serem implementadas pela companhia:

a) conversão de debêntures em ações, liberando a Companhia do pagamento de juros e da amortização do capital;

b) a substituição de dívidas contraídas em dólar, para reais, liberando-a dos efeitos da desvalorização cambial;

c) o alongamento de dívidas de curto prazo, propiciando um fôlego temporário ao caixa da companhia no que diz respeito à amortização de capital;

d) alteração dos critérios de depreciação do imobilizado, adotando-se uma taxa média de amortização de 12 (doze) anos, em substituição ao processo de depreciação acelerada até há pouco vigente, o que, do ponto de vista contábil, diminuirá o impacto dessa despesa no resultado da companhia.

Com exceção das dificuldades em eliminar os efeitos da desvalorização cambial, as demais medidas são perfeitamente exeqüíveis e efetivamente contribuirão para uma substancial redução dos resultados negativos no curto prazo.

Em se concretizando todas as medidas os custos serão reduzidos. No exercício de 2001 as despesas financeiras, com depreciação e amortizações alcançaram R$ 980 milhões, valor bem superior à sua geração de caixa de R$ 280 milhões (EBTIDA) (fl. 99).

O objetivo principal da nova diretoria da NET, empossada em outubro de 2001, é tornar a empresa viável e com geração de caixa suficiente para manter as suas operações.

A renegociação dos débitos de curto prazo, com vencimento em 2002 e 2003, é essencial para o sucesso da operação. Assim, caso não haja consenso entre os bancos credores a operação de capitalização torna-se inócua para os resultados pretendidos de recuperar a empresa e torná-la lucrativa.

a.III) BNDES deixará de receber rendimentos pré-fixados (juros de 12% ao ano + IGP–M) sobre suas debêntures no valor de R$ 125 milhões, trocando-as por ações que nenhum dividendo lhe renderá nos próximos anos e cujos preços já caíram de R$ 4,43 em fevereiro/2000 para R$ 0,29 em maio/2002. Também não obterá quaisquer rendimentos na alocação de novos recursos na compra de até R$ 156 milhões de ações, bem como das equivalentes a R$ 150 milhões adquiridas por intermédio da Decisão Dir. 137/99-BNDESPAR, de 20.10.99 (4,8% de participação no capital), além de 2,5% através de Recibos de Carteira Selecionada de Ações – RCSA (Fundos de investimentos administrados pela BNDESPar). Que ganhos financeiros e em que prazo o Banco espera compensar os prejuízos passados e futuros com sua participação nas operações da Companhia?

O BNDES trouxe os seguintes esclarecimentos (fls. 137/138):

'Em relação à conversão das debêntures, trata-se de uma decisão sobre um crédito em uma Companhia com situação financeira delicada, e que vem renegociando suas dívidas com credores, incluindo as debêntures da segunda emissão, da BNDESPAR e de outros debenturistas. Ou seja, a conversão é uma das premissas básicas para a recuperação da Companhia. Desta forma, caso se optasse pela não conversão, a conseqüência bastante plausível seria a inadimplência da Companhia perante seus debenturistas.

Adicionalmente, o investimento em ações, seja em dinheiro novo, seja em conversão de debêntures, pressupõe que o preço de subscrição das ações tenha um valor menor do que o valor teórico da ação após as medidas tomadas. Assim sendo, o retorno para a BNDESPAR poderá se dar pela valorização das ações e futura alienação em bolsa de valores. Existe também a possibilidade e o direito à venda das ações caso o controle da Companhia seja alienado, sendo que o preço das ações teria como base o preço de venda do controle (tag along).

Observa-se assim que esta operação não tem por objetivo ganhos financeiros imediatos, mas, sim, a preservação da Empresa prestando melhores serviços, o fortalecimento do mercado de capitais, manutenção dos empregos de seus funcionários, e um ganho econômico-financeiro no médio prazo. Deve-se notar que estes são objetivos próprios de uma instituição com as características do BNDES.

A participação direta atual detida, que tem objetivo de longo prazo, mantém todos os direitos independentemente desta operação. Quanto às RCSAs, que têm objetivo de curto prazo, esta participação reflete o peso da Empresa no índice Bovespa e será alienada em bloco, conjuntamente aos demais ativos que compõem a carteira do fundo através de uma operação de oferta pública.'

Análise

Quanto a este questionamento, fica claro que o BNDES não espera ganhos econômicos-financeiros imediatos, mas vislumbra obtê-los no médio e longo prazo, de acordo com a política institucional típica de um banco de desenvolvimento.

Cabe observar, entretanto, que a assistência financeira do BNDES à Companhia, diretamente ou por intermédio de suas controladas, vem ocorrendo desde o ano de 1997, quando o Banco injetou cerca de R$ 462 milhões para financiar investimentos em infra-estrutura e na subscrição de ações e debêntures conversíveis.

Assim, o Sistema BNDES tem assistido financeiramente a Companhia, ora como credor, ora como investidor. No primeiro caso, pelos financiamentos concedidos nos anos de 1997 e 1998, no valor de R$ 212 milhões, cujos saldos devedores remanesciam em cerca de R$ 69 milhões em 31/12/2001, demonstrando a ocorrência de amortizações já efetuadas pela Companhia na ordem R$ 143 milhões (67%). No segundo, como acionista-investidor, quando aplicou, em 1999, cerca de R$ 150 milhões na aquisição de 4,8% do capital social da companhia e R$ 100 milhões na aquisição de debêntures conversíveis. Também participa, transitoriamente, com cerca de 2,5% do capital da Companhia através de Recibo de Carteiras Selecionadas de Ações (RCSAs) de um fundo de investimento negociado em bolsa de valores. Esta participação será alienada, no curto prazo, com os demais ativos da carteira do fundo.

Com a operação de capitalização, o Banco praticamente deixará de ser credor da Companhia, tornando-se apenas acionista, pois as parcelas dos investimentos vincendas neste exercício, da ordem de R$ 64 milhões, serão quitadas simultaneamente à capitalização. O capital já investido na aquisição de debêntures, cerca de R$ 125 milhões (posição em 31/12/2001), sofrerá apenas conversão em ações, não implicando em novos desembolsos.

De acordo com o Protocolo, o Banco assumiu, também, o compromisso de injetar recursos na compra de ações até o valor de R$ 156 milhões. Nesta hipótese, se considerarmos a simultânea liquidação dos investimentos, o desembolso líquido do Banco, em dinheiro novo, será de apenas R$ 92 milhões, num processo que envolve uma capitalização de R$ 1 bilhão. Esse valor, comparado ao valor dos créditos/participações já deferidos à Companhia, representa um acréscimo líquido de 20% no volume de créditos.

A Globo Cabo cometeu equívocos na sua política expansionista (tomando 43% do mercado) ao deter o controle direto e indireto de 32 empresas controladas, fazer uma coligação com a Net Brasil e o compartilhamento de controle com a TV Cabo Jundiaí. O Capital social das empresas diretamente controladas era de R$ 792 milhões em 31/12/2001. Entretanto, nessa mesma data, nove delas apresentaram Patrimônio Líquido negativo de cerca de R$ 555 milhões, ensejando provisões para cobertura desses PL´s que, somadas a outras transações entre as partes relacionadas, redundaram num resultado líquido negativo de R$ 484 milhões no último exercício social.

Assim, é de se esperar mudanças radicais nas políticas de investimento e comercial da Companhia que atendam às expectativas de ganhos do Banco, dentro do médio e longo prazo. Também, é desejável que o retorno dos capitais do Banco seja redirecionado para empresas de menor porte, com adequadas garantias e com melhor rentabilidade, cumprindo, dessa forma, os seus reais objetivos institucionais de assistir empresas, em caráter transitório, e com participação minoritária.

O Banco, em sua resposta, afirma que a situação da companhia é pouco favorável e a transformação de dívida (debêntures) em ações é requisito essencial para a recuperação da empresa. Confirma as análises feitas de que a não conversão das debêntures emitidas pela companhia é uma alternativa para se buscar o retorno do capital emprestado de forma que, na situação atual, não há garantia para os debenturistas em receber os seus créditos com as remunerações acordadas.

O BNDES aposta na recuperação do valor das ações a médio e longo prazos com os resultados advindos da capitalização. Esses ganhos poderão ser significativos se considerarmos que as ações da empresa estavam cotadas a R$ 0,83 em março de 2002, antes da divulgação da operação de capitalização. Essa mesma ação em 2000 chegou a estar cotada a R$ 4,43, o que demonstra que se a empresa conseguir operar dentro de padrões mínimos de eficiência, com equalização de suas dívidas de acordo com sua capacidade de pagamento, os ganhos futuros do BNDES poderão ser significativos.

Por outro lado, caso a empresa não consiga gerar caixa suficiente para cobrir seus custos, investimentos e encargos financeiros, a venda de controle da companhia poderá ser outra saída. Nesse caso, o BNDES se resguardou com a cláusula 'tag along' em que a oferta de um determinado valor para compra do controle deverá ser oferecido em iguais condições aos acionistas minoritários. Essa cláusula garantirá ao BNDES, caso ocorra uma mudança de controle, iguais benefícios (prêmio de controle) que poderão ser oferecidos ao acionista controlador.

b) O Protocolo de Recapitalização, em sua cláusula 2.1 (iii), prevê, dentre as condições prévias, a celebração do Acordo de Acionistas que deverá estabelecer quorum de deliberação por maioria simples, incluído o voto favorável das acionistas BNDESPAR ou BRADESPAR, para aprovação de matérias ali elencadas. Considerando que a BNDESPAR seria a segunda maior acionista da empresa;

considerando a importância das matérias sujeitas ao seu voto favorável ou o da BRADESPAR. Não estaria a BNDESPAR em posição desfavorável caso não viesse a concordar com determinadas propostas da Diretoria que não consultasse aos seus interesses, mas somente aos da BRADESPAR e/ou dos outros participantes? Porque o texto não previu um voto conjunto das duas subsidiárias ('E') ou um maior peso ao voto do BNDES, ante o esforço a ser feito pelo Banco na operação, ao lado do risco envolvido, e diante da possibilidade de ser a segunda maior acionista da Companhia, depois do Grupo Globo?

Justificativa *apresentada pelo BNDES (fls. 138):*

'Tanto a BNDESPAR quanto a BRADESPAR são investidores financeiros e possuem interesses alinhados. Além disso, qualquer decisão do Conselho de Administração que viesse a prejudicar o interesse da Companhia poderia ser contestada pelos sócios à Comissão de Valores Mobiliários – CVM e os membros do Conselho passíveis de punição. Outro ponto importante é que o sócio que tiver interesse direto em alguma matéria levada para discussão no Conselho de Administração deverá se abster de votar.

Ressalte-se que as regras do Novo Mercado da Bovespa, já dispõem de mecanismos de proteção a investidores, especialmente no que se refere a conflitos de interesse e transações com partes relacionadas.'

Análise

Neste ponto, o Banco não vê riscos à sua atuação com base nos termos do Protocolo de Recapitalização e nos mecanismos de proteção do Novo Mercado da Bovespa.

Pelo exposto, achamos as explicações procedentes e satisfatórias.

c) Considerando o esforço a ser feito pelo Banco e o risco adicional de não poder alienar suas ações antes de 21 meses, não seria recomendável excluir a BNDESPar dessa obrigação?

Resposta *apresentada pelo BNDES (fls. 138/139):*

'A obrigação de não vender as ações por um determinado período é de todos os signatários e não exclusivo da BNDESPAR. Esta decisão propicia maior conforto à Empresa e protege o valor da ação no mercado, evitando que uma venda em massa deprecie exageradamente o seu preço. Após este período, estabelecido com base na previsão de recuperação da Empresa e seus fundamentos reconhecidos pelos investidores, uma venda, mesmo de grande volume, não afetaria o preço, dado que haveria demanda pelo papel. Este tipo de procedimento é comum em operações de emissão de ações e é uma exigência dos investidores.

Deve-se salientar, entretanto, que há a possibilidade prevista da chamada 'venda coordenada', que é um direito que todos os signatários têm de alienar posições em mercado, conjuntamente e de comum acordo, num período inferior ao determinado, conforme previsto no item 1.2.2 do Protocolo de Recapitalização.'

Análise

As informações apresentadas são procedentes. Entretanto O BNDES não ressalvou que, nos primeiros 90 dias após a subscrição (período de look up), existe a possibilidade do Grupo Globo e da RBS alienarem parte de suas ações preferenciais, com a finalidade de levantarem recursos para honrar suas participações no acordo, na modalidade de garantia firme. Por conseqüência, também não foi informado de que tipos de operações o Grupo Globo e a RBS se utilizarão para captar esses recursos e qual a instituição financeira intermediária. Espera-se que esses recursos não tenham origem no próprio BNDES a fim de que não aumente a sua participação nesse empreendimento de alto risco, mesmo de forma indireta.

Entendemos, todavia, que uma posição que favorecesse o BNDES poderia trazer para o mercado maior desconfiança quanto ao sucesso da operação.

d) Para realizar a capitalização será necessário o alongamento da dívida de curto prazo equivalentes a US$ 276 milhões. Nesse caso haverá o envolvimento de diversos bancos que precisarão entrar em acordo e assinar um protocolo/contrato de renegociação (individual ou conjunto). A participação do BNDES, conforme a Decisão Dir. 144/2002-BNDES e 014/2002-BNDESPAR, está condicionada a uma renegociação prévia e satisfatória. Quais os limites (montantes/moedas, prazos, taxas e garantias) propostos/previstos pela Globo Cabo e os aceitáveis pelo BNDES em termos de renegociação de dívidas de curto prazo? O resultado dessa renegociação será analisado pelo BNDES à

luz das projeções feitas, como condição para a sua participação na capitalização? Quais condições prévias já foram atendidas e qual o cronograma das faltantes?

Resposta *encaminhada pelo BNDES (fls. 139/140):*

'A renegociação da dívida da Companhia com seus credores, ora em curso, é pré-condição para a operação de capitalização. As condições propostas pela Companhia deverão contemplar taxas de mercado, preferencialmente em Reais, e prazos compatíveis com a capacidade da Companhia de honrar seus compromissos. Como as negociações não estão concluídas, não há, no momento, condições de avaliar se elas atendem ou não as reais necessidades da Companhia. A partir da conclusão do processo entre a Companhia e seus credores, o BNDES analisará, bem como os outros acionistas signatários do Protocolo de Recapitalização, a aceitabilidade dos termos à luz das projeções realizadas.

Entretanto, caso a Companhia no futuro consiga captar recursos em condições mais favoráveis, poderá liquidar antecipadamente os contratos atuais e substituí-los pelos novos.

As condições prévias já atendidas são: a) Apresentação do Contrato de Adoção de Práticas Diferenciadas de Governança Corporativa – Nível 2; b) Apresentação da Ata da Assembléia Geral de Acionistas da Companhia, que deliberou a alteração do Estatuto Social no sentido de introduzir as regras de práticas diferenciadas de governança corporativa de Novo Mercado de acordo com as regras adotadas pela BOVESPA; e, c) Apresentação de documento hábil firmado pelos representantes da Companhia e da Net Brasil estabelecendo regras de solução de conflito na hipótese de eventuais divergências que ocorram nas relações comerciais entre a Companhia e a Net Brasil.

As não atendidas até esta data são: a) Celebração do Acordo de Acionistas; e b) o restabelecimento da capacidade de refinanciamento da Companhia objetivando fazer face ao pagamento de suas dívidas, especialmente aquelas com vencimentos nos exercícios de 2002 e 2003, considerada satisfatória à unanimidade dos Acionistas signatários do Protocolo de Recapitalização.'

Análise

Dentre as diversas condições prévias à capitalização estabelecidas pelo BNDES e pelos demais signatários da operação, o alongamento do perfil das dívidas de curto para longo prazo e a substituição do dólar por real, certamente serão medidas acertadas que contribuirão para evitar a insolvência da empresa nesse período e que reforçam o plano de capitalização.

Recentemente, com as turbulências do mercado, desvalorização cambial contínua, aumento das taxas para tomadores de empréstimos, receio das instituições financeiras em fechar qualquer operação de maior valor, a companhia deve estar enfrentando dificuldades na renegociação de suas dívidas de curto prazo.

Essa renegociação é essencial para o sucesso da operação de capitalização. Se não for concretizada, mesmo em condições menos favoráveis que a dois meses, inviabilizará a reestruturação de capital e de dívidas pretendida pelos acionistas signatários do protocolo de recapitalização.

e*) A conversão de debêntures (R$ 125 milhões) e a nova compra de ações (até R$ 156 milhões), totalizarão uma participação de até R$ 281 milhões em um investimento de alto risco e que não conta com mecanismos de proteção. Por que o Banco não mitigou esse risco condicionando a sua participação à existência de mecanismos de proteção, a exemplo de operações com derivativos, nos moldes de um 'Contrato de Opção de Compra e de Opção de Venda' com garantia real e/ou fiança bancária na PUT?*GO

Justificativa *apresentada pelo BNDES (fls. 140):*

'Uma emissão pública de ações contempla a igualdade de direitos para todos os acionistas que subscreverem aquele lote de ações. Assim sendo, não é possível obter vantagens e direitos diferenciados aos que forem oferecidos aos demais subscritores, inclusive os atuais acionistas.

É fundamental restabelecer as condições de acesso a mercado para financiamentos e capitalizações da Empresa. Os mecanismos sugeridos no momento, não são compatíveis com as condições disponíveis em mercado. Uma operação desta natureza, anunciada em conjunto ou durante uma emissão publica de ações não é desejável haja vista trazer uma insegurança aos demais acionistas minoritários interessados em aderir à operação. Entretanto, não há impedimento para que haja, no futuro, operações de derivativos com ações da Empresa.'

Análise

Não concordamos com os argumentos apresentados pelo Banco, considerando que a participação de recursos públicos nesse investimento deve se revestir de todas as cautelas possíveis, sobretudo com a agregação de garantias reais ou fidejussórias. A propósito, o BNDES assim já procedeu quando subscreveu 4,8% do capital social da Companhia (R$ 150 milhões), por meio das Decisões Dir. 543/99-BNDES e Dir. 137/99-BNDESPAR, ambas de 27/10/1999. Naquela ocasião, a BNDESPAR subscreveu ações e efetuou um simultâneo 'contrato de opção de compra e de opção de venda de ações' com a Globo Cabo, cuja opção de venda (PUT) teve o direito de exercício garantido por hipoteca e por fiança bancária.

As novas ações a serem adquiridas por conversão ou por subscrição envolvem recursos da ordem de R$ 281 milhões e não podem ficar totalmente expostas aos riscos de mercado, na expectativa de futura valorização ou de futuros dividendos quando a empresa reverter a situação financeira. Assim, entendemos que, caso o BNDES venha efetivamente a participar da operação nos termos do protocolo de capitalização, deva ser determinada a adoção de medidas visando proteger os recursos públicos.

f) Esta Secretaria de Controle Externo, por intermédio do Ofício nº 157, de 12/03/2002, itens 'd' e 'e', solicitou informações sobre propostas de financiamentos apresentadas por empresas do mesmo setor da Globo Cabo que não foram contratadas e quais as justificativas apresentadas para o não atendimento. Solicitou também informações relativas à troca de correspondências entre o BNDES e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) que abordaram à operação com a Globo Cabo. Esses itens não foram respondidos. Reiteramos, dessa forma, o atendimento a esses questionamentos , à luz do disposto nos artigos 42, §2°, e 87, inciso III, ambos da Lei n° 8.443/92.

***Justificativa** (fls. 141/142):*

'A relação das consultas formais que não foram contratadas, encaminhadas ao BNDES, nos últimos três anos, por empresas do mesmo setor da Net Serviços de Comunicação, é apresentada no **Anexo 1**.

A participação no processo de capitalização de uma empresa é uma operação que está em conformidade com os Estatutos Sociais do BNDES e da BNDESPAR e prevista em suas Políticas Operacionais. Assim sendo, esta operação não ensejou qualquer troca de comunicações oficiais entre o BNDES e o MDIC, à exceção das correspondências enviadas pelo BNDES à Assessoria Parlamentar daquele ministério referentes às respostas dos Requerimentos de Informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.'

Análise

O BNDES quando respondeu ao Tribunal por meio do ofício AT-022/2002, de 05.04.2002 (fl. 1, vol. 1), prestou somente as informações relativas ao apoio financeiro à Globo Cabo e às suas controladas. Entretanto, deixou de prestar as informações relativas ao deferimento ou indeferimento de créditos a outras empresas do mesmo ramo. Após reiteração por telefone, foi enviado, por e-mail, um segundo grupo de informações relativas às operações deferidas a outras empresas do ramo. Após a segunda diligência objeto desta análise, foram enviadas, finalmente, o terceiro grupo de informações relativas ao cancelamento de cartas consultas formuladas por outras empresas do ramo.

Estes três blocos de informações nos permitem fazer uma rápida avaliação do tratamento que o Banco vem dispensando às concorrentes do Grupo Globo, em comparação com este, tendo em vista reclamações veiculadas na imprensa, criticando a falta de apoio oficial em igualdade de condições dispensadas às Organizações Globo.

Da análise das informações prestadas, verificamos que no período de 1997 a 2002 o Sistema BNDES apoiou a Globo Cabo e suas controladas com aproximadamente R$ 463 milhões. Nesse mesmo período, apoiou também a controladora da Companhia – a Globo Participações S/A - e outras empresas não controladoras, mas pertencentes às Organizações Globo, tais como: 'O Globo Empresa Jornalística Ltda.', 'São Marcos Shopping Center Interlagos' e 'Globo Cochrane' com R$ 116 milhões, totalizando uma assistência financeira da ordem de R$ 579 milhões a esse conglomerado.

Nesse mesmo período contratou R$ 229 milhões com outras empresas do ramo, não pertencentes ao Grupo Globo, dentre elas, a TV Cidade S/A, a Horizon Cablevision do Brasil e a Cabo Serviços de Telecomunicações. Enquadrou ainda cartas-consultas no valor total de R$ 63 milhões apresentadas pela ACOM – Telecomunicações S/A, pela Brasil TV a Cabo Participações S/A, pela Cia. Técnica de Engenharia Elétrica e pela ORM Cabo Ananindeua.

No período de janeiro/1999 a fevereiro/2002 cancelou quatro cartas consultas por motivos diversos (não atendimento às diligências do Banco, insuficiência de garantias, desistência de interessados, etc.). Tais consultas foram apresentadas pelas seguintes empresas: 'TVC Interior S/A', do Grupo Alusa; 'ORM Cabo Ananindeua Ltda.', da Família Maiorana (Pará); VICOM, das Organizações Globo, já incorporada pela Globo Cabo; e Brasil Telecomunicações, vinculada ao Grupos Invitel e Telecom Itália.

Conclui-se assim que não procedem as informações na imprensa de que o Banco só financia as Organizações Globo. Entretanto, percebe-se que houve uma concentração de crédito/capitais junto a este Grupo numa proporção de 2,5 vezes superior à assistência concedida às outras empresas do ramo.

Pelo exposto, deve ser recomendado ao BNDES distribuir o crédito de forma mais eqüitativa, sobretudo com as pequenas e médias empresas do ramo, bem como prestar as informações solicitadas pelo Tribunal de forma completa e tempestiva.

g) Informar a existência ou não de operações/financiamentos deferidos, a partir de 1997, pelo sistema BNDES às controladoras (diretas e indiretas) da Globo Cabo. Em caso positivo, o valor do crédito, a finalidade, o prazo e a decisão de diretoria que aprovou cada operação.

O ***Anexo 2*** *apresenta a relação das operações realizadas com as empresas do Grupo Globo (fls. 143).*

Análise

Os comentários sobre este assunto foram incluídos no parecer do tópico anterior.

(...)"

11.Em termos conclusivos, sugere a equipe de auditoria, in verbis***:***

"1. Recomendar ao Diretor-Presidente do BNDES a adoção das seguintes providências:

a) Promover reuniões específicas com os demais membros das Diretorias do BNDES e da BNDESPAR para reavaliar, em conjunto, os aspectos econômicos-financeiros do plano de capitalização da Net Serviços de Comunicação S/A (ex–Globo Cabo), manifestando-se, conclusivamente, sobre a conveniência e a oportunidade da assistência pelo Banco, nos termos previstos no Protocolo de Recapitalização e seus aditivos, levando-se em consideração a existência de altos riscos de insucesso e a possibilidade de não ocorrer:

I) o esperado crescimento da base de assinantes de forma satisfatória, por falta de atendimento de algumas de suas premissas (vide parágrafos 5 a 10);

II) o adequado alongamento do perfil das dívidas de curto prazo e a respectiva substituição por operações em 'real', de forma que permita à Companhia reverter seus resultados negativos dos últimos sete anos, levando-se em conta a atual conjuntura da economia do País e da mundial (vide parágrafos 35 a 37);

III) a valorização das ações em níveis que compensem a remuneração que seria oferecida pela manutenção em carteira das debêntures conversíveis ou até a possibilidade de ocorrer novas quedas em seu preço, comprometendo o retorno dos investimentos do Banco;

IV) o levantamento tempestivo por parte dos demais signatários, do 'dinheiro novo' necessário ao cumprimento de suas 'garantias firmes', sem contar com aportes financeiros do Sistema BNDES, sob qualquer modalidade, de forma direta ou indireta;

V) contratação de garantias por meio de operações com derivativos, a exemplo do que já ocorreu com a própria Globo Cabo, em condições semelhantes, por intermédio das Decisões nºs 543/99-BNDES e 137/99-BNDESPAR, ambas de 27/10/1999, comprometendo as garantias do negócio;

VI) outros fatores relacionados à viabilidade e à segurança da operação, inclusive os aspectos de responsabilidade solidária dos membros da Diretoria, em caso de insucesso do plano.

b) Determinar ao BNDES que encaminhe a este Tribunal, dentro de 5 (cinco) dias após a análise do BNDES e dos acionistas signatários do Protocolo de Recapitalização o seguinte:

I) Decisão de Diretoria que vier a analisar o alongamento da dívida de curto prazo da Companhia, bem como os estudos e pareceres do BNDES sobre o restabelecimento da capacidade de refinanciamento da Companhia e do quadro de composição das dívidas remanescentes, contendo também as seguintes informações, por operação: nome do credor, valor renegociado, taxas de juros, cronograma de amortização, garantais envolvidas, moeda considerada e fluxo de caixa resultante;

c) Determinar ao BNDES que seja enviado a este Tribunal, dentro de 30 (trinta) dias após a concretização da capitalização da Companhia, cópias dos seguintes documentos:

I) Atas das reuniões específicas das diretorias do BNDES e da BNDESPAR que deliberarem sobre a reavaliação do plano de capitalização na forma recomendada por este Tribunal;

II) Decisões definitivas que autorizarem a liberação de recursos e a conversão de debêntures, acompanhadas das respectivas atas, da instrução padronizada, do relatório de análise, do parecer do Comitê de Crédito, da análise de risco da empresa e da operação, bem como de todo o 'Plano de Negócios' e seus anexos, apresentados pela Net Comunicações por ocasião da formulação do pleito;

III) Acordo Consolidado de Acionistas;

IV) Novo Estatuto Social da Companhia;

V) Contrato de Adoção de Práticas Diferenciadas de Governança Corporativa – Nível 2, celebrado entre a Companhia, os Acionistas Signatários do Acordo de Acionistas, os Administradores da Companhia e a Bovespa;

VI) Ata da Assembléia Geral de Acionistas da Companhia que deliberou a alteração do Estatuto Social no sentido de introduzir as regras de prática diferenciadas de Governança Corporativa de Novo Mercado, de acordo com as regras adotadas pela BOVESPA;

VII) Acordo de Acionistas que estabelecer quorum de deliberação por maioria simples incluído o voto favorável das acionistas BNDESPAR ou BRADESPAR para aprovação das seguintes matérias, além daquelas já previstas no Atual Acordo de Acionistas: a) definição da política financeira a ser adotada pela Companhia; b)relação da Companhia com Partes Relacionadas; c) eleição e destituição de Diretores; d) definição do orçamento e plano de negócios; e) definição do plano de investimento, nível de endividamento e outros compromissos relativos à política financeira da companhia;

VIII) Atas das reuniões prévias do Conselho de Administração e da Assembléia Geral Extraordinária que autorizaram a Companhia a fazer emissão pública de ações no valor total de, no mínimo, R$ 784.551.644,00;

IX) Aditivos ao Protocolo de Recapitalização;

X) Comprovantes do cumprimento pelos demais signatários das respectivas participações no acordo por meio da conversão de debêntures, dinheiro novo e garantia firme, inclusive com os devidos registros junto à Comissão de Valores Mobiliários e outros órgão competentes;

XI) Novo quadro da composição acionária da Companhia, destacando-se os principais acionistas, onde fique destacada a posição anterior dos acionistas, a movimentação pela capitalização e o saldo final de cada sócio, além do preço atribuído às ações no processo de book building;

XII) Decisões de futuras operações de financiamento deferidos à Companhia, à sua controladora, às suas controladas e coligadas, ou às quaisquer outras empresas das Organizações Globo, enquanto houver participação do BNDES em seus capitais.

d) Determinar ao BNDES a adoção das seguintes providências:

I) abster-se de participar da operação de capitalização da Net Serviços de Comunicação S.A. caso não seja concretizado o acordo de credores para o alongamento de dívidas vencíveis em 2002 e 2003, que propicie uma redução significativa do risco cambial e atenda às projeções de fluxo de caixa da Companhia, feitas pelo BNDES;

II) abster-se de conceder quaisquer créditos aos demais participantes ou às suas controladoras, controladas ou coligadas, de forma direta ou indireta, que tenham por objetivo levantar fundos para o cumprimento de suas parcelas financeiras previstas no acordo;

III) prestar as informações solicitadas pelo Tribunal de modo completo e tempestivo face ao disposto nos artigos 42, § 2º, e 87, inciso III, ambos da Lei nº 8.443/92;

IV) não concentrar recursos em poucos grupos do ramo de comunicações e apoiar as demais empresas de mesma atividade, de forma equânime, sobretudo as de pequeno e de médio portes.

e) Determinar ao BNDES que encaminhe em sua prestação de contas anual o acompanhamento desta operação, com indicação de repactuações negociadas, análises técnicas realizadas, desempenho da Companhia e a indicação dos ganhos ou perdas financeiras auferidos pelo banco no período;

f) Encaminhar cópia do relatório, do voto e da decisão que vier a ser proferida à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara

dos Deputados, ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria Federal de Controle Interno.”

Ao analisar as propostas acima reproduzidas, o Diretor da 3ª Divisão Técnica da 5ª Secex, bem como o Secretário, manifestam-se favoráveis às conclusões alvitradas pela equipe de inspeção.

É o Relatório.

VOTO

Atendendo às tempestivas e diligentes providências da 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex), autorizei a realização de inspeção nas dependências do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com fulcro no artigo 43 da Lei nº 8.443/92, com o objetivo de avaliar os compromissos assumidos por aquela instituição financeira por intermédio de Protocolo de Recapitalização, do qual foram signatários as seguintes empresas: Globo Comunicações e Participações S/A (Globopar), Roma Participações Ltda. (Romapar), Net Serviços e Comunicações S/A (ex - Globo Cabo S/A), Bradesplan Participações S/A, Bradespar S/A, BNDES Participações S/A (BNDESPAR) e NET Brasil S/A.

2.A aludida iniciativa do órgão técnico resultou de notícias divulgadas pela imprensa concernentes à participação do BNDES no aporte de recursos a serem destinados à capitalização da Globo Cabo, atual Net Serviços e Comunicações S/A.

3.A repercussão do caso ensejou a convocação do presidente do BNDES para prestar esclarecimentos junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, sobretudo, diante do entendimento, dentre outros aspectos, de que o banco não deveria financiar setores da mídia, especialmente grandes grupos da imprensa televisiva, tendo em vista, ainda, o fato de a operação estar sendo realizada em ano eleitoral.

4.Apurou a 5ª Secex que referida capitalização envolve recursos oriundos de conversão de debêntures, de conversão de dívidas e de subscrição de novas ações, conforme quadro resumo, a seguir:

ESTRUTURA DA OPERAÇÃO DE RECAPITALIZAÇÃO DA NET SERVIÇOS E COMUNICAÇÕES S.A.

(Em R$ milhões)

PRESTADORES DE GARANTIA FIRME E/OU DEBENTURISTAS	*AFAC*	*Conversão de Debêntures*	*'Dinheiro Novo'*	*Total*	*%*
Grupo Globo	*305*	*69*	*168*	*542*	*54*
Bradespar	*0*	*0*	*60*	*60*	*6*
Bradesco	*0*	*17*	*18*	*35*	*4*
RBS	*12*	*0*	*45*	*57*	*6*
BNDES/BNDESPAR	***0***	***125***	***156***	***281***	***28***
BBA	*0*	*25*	*0*	*25*	*2*
TOTAL	***317***	***236***	***447***	***1.000***	***100***

5.Após a mencionada inspeção, cujos trabalhos foram desenvolvidos em profundidade, resultando no abrangente Relatório de f. 78/125, a 5ª Secex, complementarmente, promoveu diligência à unidade jurisdicionada a fim de esclarecer aspectos relacionados à operação, a qual ainda não foi concretizada.

6.Diante das respostas fornecidas, a equipe de inspeção chegou às conclusões abaixo reproduzidas, com as quais manifestam concordância o Diretor da 3ª Divisão Técnica da 5ª Secex e o Secretário de Controle Externo, **verbis**:

“*O BNDES considera que a operação de capitalização é vital para a recuperação da Companhia, para o fortalecimento do mercado de capitais e para a manutenção de empregos. Espera que o investimento do Banco tenha retorno no médio e longo prazos, com a possível valorização das ações.*

Em sua concepção, haverá acréscimo do número de assinantes, conforme planejado, pois acredita no crescimento do PIB, no crescimento da renda e na melhoria da política comercial e administrativa da Empresa. Contribuirão, decisivamente, para o sucesso da operação, o alongamento do perfil das dívidas de curto prazo e a sua substituição por créditos em reais.

Nessa linha de raciocínio prevê ainda que as despesas de depreciação serão reduzidas com os novos critérios de contabilização do ativo imobilizado, assim como a redução de custos financeiros com a conversão de debêntures em ações.

Na oportunidade, salienta que o relacionamento do Banco com a Companhia ou com outros signatários não será afetado por interesses particulares em face das garantias existentes nas regras de proteção aos investidores junto a Bovespa. Também, conta com o alinhamento dos interesses do Banco aos de outros investidores, a exemplo da Bradespar.

Entende, por último, que não é conveniente, no momento, agregar dispositivos de segurança a operação de capitalização com a realização de 'operações com derivativos', mas que nada impede de fazê-lo no futuro.

Entretanto, em que pese as justificativas apresentadas pelo Banco, a operação de capitalização ainda oferece altos riscos aos capitais do Banco, pelos seguintes motivos:

a) o número de assinantes poderá não atingir o patamar planejado em decorrência do aumento do desemprego e do nível de crescimento do PIB menor que o esperado, motivado pela desvalorização cambial, pela alta taxa de juros e pela elevação do risco Brasil;

b) a previsão de resultados negativos a serem apurados nos próximos exercícios, embora tenda a reverter-se no médio prazo, ainda pode afetar o valor das ações no mercado e poderá não propiciar a esperada valorização e a conseqüente rentabilidade desejada;

c) a dívida de curto prazo, a vencer em 2002 e 2003, pode não ser renegociada em sua totalidade e nas melhores condições em vista das incertezas econômicas recentes e da resistência do sistema bancário;

d) considerando a delicada situação econômico-financeira da Companhia; considerando que as premissas em que se fundamenta o BNDES podem não se confirmar, a empresa poderá vir a sofrer sérias dificuldades no fluxo de caixa, com prejuízos para todos os investidores, salvo se houver uma mudança de seu controle acionário."

7.De fato, assiste inteira razão à unidade técnica quando conclui que a operação de capitalização em epígrafe oferece riscos aos capitais do Banco diante do quadro de incertezas acima descrito, motivo por que o elenco de medidas a ser dirigido ao ente jurisdicionado, na forma proposta, poderá propiciar à instituição financeira maiores possibilidades de retorno de seus créditos.

Assim sendo, louvando o órgão instrutivo pela presteza e elevada qualidade dos trabalhos, acolho suas conclusões e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino deste egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO /2002 – TCU – Plenário

Processo: TC 005.877/2002-9 (com 03 volumes).
Classe: V – Assunto: Acompanhamento.
Responsável: Eliazar de Carvalho Filho, Diretor-Presidente.
Unidade Jurisdicionada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
Representante do Ministério Público: não atuou.
Unidade Técnica: 5ª Secex.

Decisão: O Tribunal pleno, com fulcro no artigo 43, I, da Lei nº 8.443/92, c/c o artigo 80, VI, "d", **in fine,** do Regimento Interno/TCU, ao acolher as conclusões propostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 recomendar ao Diretor-Presidente do BNDES a adoção de providências no sentido de promover reuniões específicas com os demais membros das Diretorias do BNDES e da BNDESPAR para reavaliar, em conjunto, os aspectos econômicos-financeiros do plano de capitalização da Net Serviços de Comunicação S/A (ex–Globo Cabo), manifestando-se, conclusivamente, sobre a conveniência e a

oportunidade da assistência pelo Banco, nos termos previstos no Protocolo de Recapitalização e seus aditivos, levando-se em consideração a existência de riscos de insucesso da operação na hipótese de não vir a ocorrer:

8.1.1. o esperado crescimento da base de assinantes de forma satisfatória, por falta de atendimento de algumas de suas premissas;

8.1.2. o adequado alongamento do perfil das dívidas de curto prazo e a respectiva substituição por operações em 'real', de forma que permita à Companhia reverter seus resultados negativos dos últimos sete anos, levando-se em conta a atual conjuntura da economia do país e da mundial;

8.1.3. a valorização das ações em níveis que compensem a remuneração que seria oferecida pela manutenção em carteira das debêntures conversíveis ou até a possibilidade de ocorrer novas quedas em seu preço, comprometendo o retorno dos investimentos do Banco;

8.1.4. o levantamento tempestivo por parte dos demais signatários, do 'dinheiro novo' necessário ao cumprimento de suas 'garantias firmes', sem contar com aportes financeiros do Sistema BNDES, sob qualquer modalidade, de forma direta ou indireta;

8.1.5. contratação de garantias por meio de operações com derivativos, a exemplo do que já ocorreu com a própria Globo Cabo, em condições semelhantes, por intermédio das Decisões nºs 543/99-BNDES e 137/99-BNDESPAR, ambas de 27/10/1999, comprometendo as garantias do negócio; e

8.1.6. outros fatores relacionados à viabilidade e à segurança da operação, inclusive os aspectos de responsabilidade solidária dos membros da Diretoria, em caso de insucesso do plano;

8.2. determinar ao BNDES que encaminhe a este Tribunal, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados após sua análise e a dos demais acionistas signatários do Protocolo de Recapitalização, cópia da Decisão de Diretoria que aprovar o alongamento da dívida de curto prazo, bem como dos estudos e pareceres do BNDES sobre o restabelecimento da capacidade de refinanciamento da Companhia, remetendo, ainda, o quadro de composição das dívidas remanescentes, contendo as seguintes informações, por operação: nome do credor, valor renegociado, taxas de juros, cronograma de amortização, garantais envolvidas, moeda considerada e fluxo de caixa resultante;

8.3. determinar ao BNDES que seja enviado a este Tribunal, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados após a concretização da capitalização da Companhia, se for o caso, cópias dos seguintes documentos:

8.3.1. atas das reuniões específicas das diretorias do BNDES e da BNDESPAR que deliberarem sobre a reavaliação do plano de capitalização na forma recomendada por este Tribunal;

8.3.2. decisões definitivas que autorizarem a liberação de recursos e a conversão de debêntures, acompanhadas das respectivas atas, da instrução padronizada, do relatório de análise, do parecer do Comitê de Crédito, da análise de riscos da empresa e da operação, bem como de todo o 'Plano de Negócios' e seus anexos, apresentados pela Net Comunicações por ocasião da formulação do pleito;

8.3.3. acordo consolidado de acionistas;

8.3.4. novo estatuto social da Companhia;

8.3.5. contrato de adoção de práticas diferenciadas de governança corporativa – Nível 2, celebrado entre a Companhia, os Acionistas Signatários do Acordo de Acionistas, os Administradores da Companhia e a Bovespa;

8.3.6. ata da assembléia geral de acionistas da Companhia que deliberou a alteração do estatuto social no sentido de introduzir as regras de prática diferenciadas de governança corporativa de Novo Mercado, de acordo com as regras adotadas pela BOVESPA;

8.3.7. acordo de acionistas que estabelecer **quorum** de deliberação por maioria simples incluído o voto favorável das acionistas BNDESPAR ou BRADESPAR para aprovação das seguintes matérias, além daquelas já previstas no Atual Acordo de Acionistas: a) definição da política financeira a ser adotada pela Companhia; b)relação da Companhia com Partes Relacionadas; c) eleição e destituição de Diretores; d) definição do orçamento e plano de negócios; e) definição do plano de investimento, nível de endividamento e outros compromissos relativos à política financeira da companhia;

8.3.8. atas das reuniões prévias do Conselho de Administração e da Assembléia Geral Extraordinária que autorizaram a Companhia a fazer emissão pública de ações no valor total de, no mínimo, R$ 784.551.644,00 (setecentos e oitenta e quatro milhões, quinhentos e cinqüenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e quatro reais);

8.3.9. aditivos ao Protocolo de Recapitalização;

8.3.10. comprovantes do cumprimento por todos os signatários das respectivas participações no acordo por meio da conversão de debêntures, dinheiro novo e garantia firme, inclusive com os devidos registros junto à Comissão de Valores Mobiliários e outros órgãos competentes; e

8.3.11. novo quadro da composição acionária da Companhia, destacando-se os principais investidores, a posição anterior de cada acionista, a respectiva movimentação pela capitalização e o saldo final, além do preço atribuído às ações no processo de **book building**;

8.4. Determinar, ainda, ao BNDES a adoção das seguintes providências:

8.4.1. abster-se de participar da operação de capitalização da Net Serviços de Comunicação S.A., caso não seja concretizado o acordo de credores para o alongamento de dívidas vencíveis em 2002 e 2003, que propicie uma redução significativa do risco cambial e atenda às projeções de fluxo de caixa da Companhia feitas pelo BNDES, ou deixar de ser cumprida qualquer outra condição prévia estabelecida no Protocolo de Recapitalização;

8.4.2. abster-se de conceder quaisquer créditos aos demais participantes ou às suas controladoras, controladas ou coligadas, de forma direta ou indireta, que tenham por objetivo levantar fundos junto ao Sistema BNDES para o cumprimento de suas parcelas financeiras previstas no acordo;

8.4.3. prestar quaisquer informações solicitadas por este Tribunal de modo completo e tempestivo, face ao disposto nos artigos 42, § 2º, e 87, inciso III, ambos da Lei nº 8.443/92;

8.4.4. não concentrar recursos em poucos grupos do ramo de comunicações e apoiar as demais empresas de mesma atividade, de forma equânime, sobretudo as de pequeno e de médio portes;

8.4.5. dentro de 30 dias após cada ocorrência, quando for o caso, enviar cópias das Decisões da Diretoria acompanhadas de IP, relatório de análise, comitê de crédito e análise de riscos de novas operações que vierem a ser deferidas à Companhia, às suas controladoras, às suas controladas e coligadas, ou a quaisquer outras empresas das Organizações Globo, sob qualquer modalidade de assistência financeira, enquanto houver participação do Sistema BNDES em seus passivo exigível ou patrimônio líquido;

8.4.6. destacar no relatório de gestão de sua prestação de contas anual um capítulo específico sobre as operações do Grupo Globo, especialmente às que envolverem a Companhia, com indicação dos negócios realizados no exercício, o desempenho da Companhia/Grupo e a indicação dos respectivos ganhos ou perdas financeiras auferidos pelo Sistema BNDES no período, dentre outras informações;

8.5. Determinar à 5ª Secretaria de Controle Externo que prossiga no acompanhamento que vem dispensando à operação de capitalização da Net Serviços e Comunicações S/A;

8.6. Encaminhar cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria Federal de Controle Interno.

Ata /2002-Plenário.

10. Data da Sessão: 10/07/2002.

11. Especificação do **quorum:**

11.1. Ministros presentes:

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ANEXO II DA ATA Nº 24, DE 10 DE JULHO DE 2002
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como Decisões de nºs 818 a 858, proferidas pelo Tribunal Pleno em 10 de julho de 2002, e os Acórdãos de nºs 244 a 251, aprovados nesta

data, acompanhados dos Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 19, 20, 31, inciso VI, 42 a 46, 66, incisos VI a VIII, 77, §§ 1º a 7º e 9º, 80, incisos V e VI, 84 a 86).

GRUPO I - CLASSE I – PLENÁRIO
TC-005.054/1993-1 (c/ 4 volumes)
Apenso: TC-020.021/1994-1
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrentes: Ricardo Machado de Azevedo e Souza, Leandro Pedro Borges, Wagner Freire de Castro Graça, José Carlos Ferreira e Joviano Pereira da Natividade Neto
Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI

Ementa: Pedido de reexame do Acórdão TCU/Plenário n.º 057/2001. Inaplicabilidade da espécie recursal. Não conhecimento. Quitação aos responsáveis, ante o recolhimento da multa com que foram apenados. Ciência aos recorrentes. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente denominado pedido de reexame apresentado pelos Srs. Ricardo Machado de Azevedo e Souza, Leandro Pedro Borges, Wagner Freire de Castro Graça e José Carlos Ferreira, ex-membros da comissão de licitação responsável pela Tomada de Preços DR/DF n.º 02/92, promovida pelo SESI, e Joviano Pereira da Natividade Neto, ex-Diretor Regional da entidade, contra o Acórdão n.º 057/2001-TCU-Plenário, Ata n.º 12/2001, que conheceu do recurso de reconsideração por eles encaminhado e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo em seu inteiro teor o Acórdão n.º 228/97-TCU-Plenário.

2. Por meio dessa última deliberação, foram julgadas irregulares as contas do SENAI, relativas ao exercício de 1992, e aplicada a cada um dos responsáveis multa no valor de R$ 500,00, com fundamento no art. 58, I, da Lei n.º 8.443/92.

3. Inconformados com a decisão, os responsáveis opuseram os Embargos de Declaração de fls. 01/15 do vol. II, os quais foram conhecidos e não providos por meio Acórdão n° 174/98-TCU-Plenário, Sessão de 18/11/98, Ata n? 46/98 (fl. 62 do Vol. II), tendo em vista a inexistência de omissão, contradição ou obscuridade que pudesse ensejar a correção do julgado recorrido.

4. Irresignados com a sua situação perante esta Corte de Contas, os Srs. Ricardo Machado de Azevedo e Souza, Leandro Pedro Borges, Wagner Freire de Castro Graça, José Carlos Ferreira e Joviano Pereira da Natividade Neto, com fundamento no art. 33 da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 233 do Regimento Interno desta Casa, interpuseram recurso de reconsideração contra o acórdão condenatório (fls. 01/25 do Vol. III), o qual não logrou êxito em ilidir as irregularidades enfocadas neste *decisum*, suscitando a prolação do Acórdão n? 057/2001-TCU-Plenário, que conheceu do expediente mas, no mérito, negou-lhe provimento.

5. Uma vez mais insatisfeitos, os responsáveis encaminharam o pedido de reexame que ora se examina, por meio do qual requerem a revisão do Acórdão n.º 057/2001-TCU-Plenário, para julgar regulares as contas referentes ao exercício de 1992, em face do recolhimento tempestivo do débito, com a expedição das respectivas quitações, ou, alternativamente, que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, igualmente expedindo-se as quitações correspondentes.

Parecer da Unidade Técnica

6. O ACE responsável pela instrução do processo assim examinou admissibilidade e mérito do recurso (fls. 17 a 20 do vol. 4):

“ (...) ADMISSIBILIDADE

7. Conquanto os responsáveis tenham encaminhado o expediente sob a denominação de Pedido de Reexame, o art. 230 do Regimento Interno/TCU somente permite a utilização dessa modalidade recursal em processos concernentes a atos sujeitos a registros e à fiscalização de atos e contratos, aí incluídos os processos de denúncia, representação, auditorias e inspeções. De maneira diversa do alegado pelos recorrentes à fl. 02 do Vol. IV, a decisão ora atacada não diz respeito a atos e contratos sujeitos a fiscalização, mas, sim, à prestação de contas do SENAI/DF, referente ao exercício de 1992, a qual foi

reaberta por força de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU. Dessa forma, o recurso indicado pelos apelantes não se mostra adequado para impugnar a decisão recorrida, exarada, nunca é despiciendo repisar, em processo de prestação de contas.

8. Prosseguindo o feito, não há como conhecer da peça apresentada como recurso de reconsideração, pois os responsáveis já enviaram o expediente de fls. 01/25 do Vol. III, conforme o item 5 **retro**, assim conhecido por esta Corte de Contas, que lhe negou provimento (Acórdão nº 057/2001-TCU-Plenário).

9. Poder-se-ia, nesse momento, aplicar a fungibilidade recursal e receber o instrumento em apreço como recurso de revisão. Todavia, não se mostra cabível tal providência, visto que o uso desse princípio se mostra aplicável tão-somente quando favorável ao recorrente, em analogia com os Acórdãos nº 506/99-TCU-2ª Câmara e nº 110/2000-TCU-2ª Câmara. Recebê-lo dessa forma traria prejuízo inquestionável à parte, porquanto operaria a preclusão consumativa de tal faculdade processual, ainda admissível ao caso. Ademais, na ótica da instrução, não foram presentes os requisitos previstos nos incisos I, II e III do art. 35 da Lei nº 8.443/92, haja vista não haver qualquer alegação a respeito de erro de cálculo nas contas, da ocorrência de falsidade ou insuficiência de documentos em que tenha se fundamentado a decisão recorrida, ou superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Dessa maneira, se afigura mais pertinente o não-conhecimento da presente peça como pedido de reexame, tendo em vista a inadequação do expediente enviado pelo responsável e a impossibilidade de invocação da fungibilidade recursal para o propósito de conhecer o presente feito como recurso de reconsideração ou como recurso de revisão.

MÉRITO

10. Inicialmente, os recorrentes reiteraram os argumentos de defesa já trazidos a esta Colenda Corte, quando da interposição do aludido recurso de reconsideração e dos embargos de declaração, no tocante à incidência de norma específica sobre a compra de bens e serviços aplicável aos serviços sociais autônomos, no caso em apreço, do Regulamento de Licitações, Contratos e Alienações do SENAI, aprovado pela Resolução nº 138/87, do Conselho Nacional dessa entidade; à legalidade do prazo de vigência do Contrato nº 273.721-3, firmado com a empresa White Martins, tendo em vista o art. 25 da prefalada resolução; à conformidade da adjudicação do objeto à referida empresa com o Regulamento licitatório da entidade; à existência de prejuízo em face da ruptura do contrato com a White Martins; à multiplicidade dos critérios de julgamento das propostas de preço; e à ausência de ilegalidade e antieconomicidade do ato atacado. Dessa forma, os responsáveis não trouxeram, nessa feita, quaisquer documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, capazes de alterar o mérito do Acórdão n° 228/97-TCU-Plenário.

11. Em cumprimento ao disposto na alínea ‘c’ deste **decisum**, os recorrentes anexaram aos presentes autos as guias de recolhimento de fls. 13/14 do Vol. IV, com o objetivo de comprovarem a tempestividade do pagamento da mencionada importância aos cofres do Tesouro Nacional, relativa à multa imposta a cada um dos aludidos responsáveis. Diante desse fato, invocam os responsáveis a aplicação do disposto no parágrafo 2º do art. 12 da Lei nº 8.443/92, ressaltando a possibilidade de utilização desse dispositivo, por analogia, ‘(...) aos casos em que o recolhimento tempestivo de multas aplicadas em decorrência de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que não resulte prejuízo aos cofres públicos, quando não comprovada a má-fé ou qualquer outra irregularidade nas contas, as quais deverão ser julgadas regulares.’ (fl. 12 do Vol. IV, grifos nossos).

11.1 Análise. Há que se aduzir, apenas **ad argumentandum**, que a norma mencionada pelos recorrentes não se aplica ao caso em questão, mas sim àquelas situações em que, havendo débito, o responsável, reconhecida a sua boa fé e na ausência de outra irregularidade nas contas, recolhe esse débito, dentro do prazo fixado. Aplicar tal regra à questão que ora se analisa seria procedimento contrário à razão, uma vez que o único débito existente decorre de multa imposta justamente por irregularidades verificadas durante a gestão do requerente. Nesse contexto, a norma incidente é aquela disposta no art. 169 do Regimento Interno/TCU, ou seja, uma vez julgadas irregulares as contas e aplicada multa aos responsáveis, mesmo se recolhido tempestivamente o valor da multa, o Tribunal expedirá quitação a esses responsáveis, porém não modificando o julgamento pela irregularidade das contas, visto não se enquadrar o caso nas ressalvas contidas no parágrafo único**, in fine**, do mencionado artigo (cf. TC 724.055/90-8, Acórdão 021, Ata 09/95-P; TC 374.027/90-0, Acórdão 077, Ata 26/92-1ª C; TC 400.095/85-8, Acórdão

111, Ata 46/94-P). Importa assinalar que o julgamento pela irregularidade das contas em comento deu-se em razão de grave infração a princípios licitatórios, consoante o Acórdão nº 057/2001-TCU-Plenário, o qual ensejou, também, a cominação de multa aos gestores. Vê-se, portanto, que o presente recurso, além de não poder ser conhecido como pedido de reexame e de não preencher os pressupostos de admissibilidade taxativamente previstos no art. 35 da Lei n.º 8.443/92, aduz argumentação incapaz de alterar o mérito do acórdão recorrido, vez que não se fez presente nos autos nenhum fato novo apto a elidir as irregularidades que macularam de forma grave as contas em comento. Dessa forma, não assiste razão aos responsáveis, não sendo possível o julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalvas, sugerido no expediente em exame.

CONCLUSÃO

12. Pelo acima exposto, submetemos os autos a consideração superior, propondo:

I – encaminhar os autos à Secretaria-Geral das Sessões, para inclusão em sorteio de novo Relator, nos termos do inciso I do art. 33 da Resolução TCU n.º 140/2000 c/c o inciso III do art. 36 da Resolução TCU n.º 136/2000;

II – não conhecer do presente pedido de reexame, tendo em vista o não-atendimento dos requisitos de admissibilidade ínsitos no art. 48 c/c o art. 33, ambos da Lei n.º 8.443/92;

III - nos termos do art. 27 da Lei n.º 8.443/92, dar quitação aos responsáveis, Srs. Ricardo Machado de Azevedo e Souza, Leandro Pedro Borges, Wagner Freire de Castro Graça, José Carlos Ferreira e Joviano Pereira da Natividade Neto, ante o recolhimento das multas a eles impostas;

IV – comunicar aos recorrentes da Decisão que vier a ser proferida por esta Corte;

V – arquivar o presente processo.”

7. O Diretor da 2º Diretoria Técnica e o Secretário em substituição da SERUR puseram-se de acordo com a proposta final.

Parecer do Ministério Público

8. O Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, após consignar ser o pedido de reexame espécie inadequada para atacar decisão proferida em processo de contas, manifestou sua concordância com a proposta oferecida pela unidade técnica (fl. 25 do vol. IV).

É o Relatório.

VOTO

Como demonstrado nos autos, o pedido de reexame não se presta a reformar decisão proferida em processo de prestação de contas, razão pela qual não deve ser conhecido.

2. A aplicação do princípio da fungibilidade recursal, com a conversão do apelo em recurso de revisão também não é cabível, uma vez que traria prejuízo aos recorrentes, representado pela preclusão consumativa da utilização dessa espécie recursal, ainda cabível em outra oportunidade, caso atendidos os requisitos previstos nos incisos do art. 35 da Lei n.º 8.443/92, o que não ocorreu no presente caso.

3. Por outro lado, uma vez comprovado o recolhimento do valor das multas aplicadas pelo Tribunal, deve-se dar quitação aos responsáveis, em atenção ao princípio da economia processual, sem que isso importe em modificação do julgamento anterior pela irregularidade das contas.

Ante o exposto, acolho os pareceres uniformes e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 244/2002 - TCU – PLENÁRIO

Processo n.º TC-005.054/1993-1 (c/ 4 volumes)
Apenso: TC-020.021/1994-1

2. Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Recorrentes: Ricardo Machado de Azevedo e Souza, Leandro Pedro Borges, Wagner Freire de Castro Graça, José Carlos Ferreira e Joviano Pereira da Natividade Neto
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas
7. Unidades Técnicas: 1ª SECEX e Secretaria de Recursos
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame contra o Acórdão n.º 057/2001-TCU-Plenário, Ata n.º 12/2001, que conheceu do recurso de reconsideração encaminhado pelos responsáveis identificados no item 3, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seu inteiro teor o Acórdão n.º 228/97-TCU-Plenário, que julgou irregulares as contas do SENAI referentes ao exercício de 1992, aplicando multa aos responsáveis.

Considerando a inaplicabilidade da espécie recursal a processos de contas, como o presente;

Considerando a impossibilidade da aplicação da fungibilidade recursal, com a conversão do apelo em recurso de revisão, tendo em vista que do uso desse princípio não pode advir prejuízo à parte;

Considerando o princípio da economia processual;

Considerando que os responsáveis comprovaram o recolhimento tempestivo das multas que lhes foram aplicadas;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1. não conhecer do presente pedido de reexame, tendo em vista o não-atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 c/c o art. 33, ambos da Lei n.º 8.443/92;

8.2. dar quitação aos responsáveis, Srs. Ricardo Machado de Azevedo e Souza, Leandro Pedro Borges, Wagner Freire de Castro Graça, José Carlos Ferreira e Joviano Pereira da Natividade Neto, ante o recolhimento das multas a eles impostas, nos termos do art. 27 da Lei n.º 8.443/92;

8.3. dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, aos recorrentes;

8.4. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE I - PLENÁRIO
TC-575.232/1998-6 (com 01 anexo)
Natureza: Recurso de Reconsideração
Entidade: Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro.
Interessado: Mauro dos Santos Modesto de Brito

EMENTA: Recurso de Reconsideração interposto contra o Acórdão nº 285/2000-Plenário, que julgou irregulares as contas da entidade e aplicado ao interessado multa, tendo em vista o pagamento de quantias já prescritas. Argumentos insuficientes para elidir a irregularidade. Acolhimento das propostas uniformes da SERUR e do Ministério Público. Conhecimento da peça recursal para, no mérito, negar-lhe provimento. Ciência ao interessado.

Trata-se do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Mauro dos Santos Modesto de Brito, ex-Chefe do Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, contra o Acórdão nº 285/2000-Plenário (Ata nº 44/2000, Sessão de 08/11/2000, fls.197 e 198, vp), que julgou irregulares as contas da unidade, relativas ao exercício de 1997, tendo-lhe aplicado multa no valor de R$ 10.000,00.

O interessado cita, de início, o disposto nos arts. 1º e 4º do Decreto nº 20.910, de 06/01/1932:

"Art. 1º - As dividas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem."

"Art. 4º - Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo Único. - A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições publicas, com designação do dia, mês e ano."

Em seqüência transcreve o art. 25 do ADCT:

"Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

§ 1º Os decretos-leis em tramitação no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição terão seus efeitos regulados da seguinte forma:

(...)

I – se editados até 2 de setembro de 1988, serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de até cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição, não computado o recesso parlamentar;

II – decorrido o prazo definido no inciso anterior, e não havendo apreciação, os decretos-leis ali mencionados serão considerados rejeitados;"

Em seguida conclui que, de acordo com essas disposições, os atos oriundos da observância do Decreto nº 20.910/32 devem ser considerados nati-mortos.

Diz que a Lei 8.666/93 permite a correção monetária por atraso nas prestações contratuais, tornando lícito o pagamento da correção monetária e que em nenhum momento usufruiu dos serviços pagos em atraso ou ainda que tivesse havido dolo ou culpa.

Reporta-se à defesa dizendo ter agido legalmente, pois: demonstrou a inexistência de dolo uma vez que pagou a dívida assinalada para manter o poder de compra que ficara comprometido face a inúmeros atrasos de prestações e em decorrência da implantação do plano econômico; sempre agiu consultando a Administração superior e que só atuava com a concordância do Conselho Técnico e que o Tribunal de Contas da União poderia se manifestar a qualquer tempo dentro de suas atribuições.

Termina dizendo que o Estado não pode agir como vilão do cidadão ao qual se propõe a defender, nem visar ao enriquecimento sem causa dos cofres públicos, ao arrepio do art. 37 da Constituição Federal.

Tais argumentos foram examinados pelo Analista às fls. 14/16, nos seguintes termos:

"Quanto aos dispositivos legais citados pelo recorrente, o artigo 25 das ADCT revoga os **decretos-leis em tramitação** no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição, não atingindo, pois, o Decreto nº 20.910/32, que não estava em tramitação e nem é decreto-lei.

Em relação à Lei nº 8.666/93 permitir a correção monetária, observa-se que não foi o pagamento da correção monetária que motivou a irregularidade das contas. O voto do Ministro-Relator transcreve parecer da Unidade Técnica: "considerando a farta jurisprudência reinante na esfera judiciária e o próprio entendimento desta Corte de Contas, no sentido de que "é admissível a exigência de correção monetária e

juros de mora, em contratos de prestação de serviços ou fornecimento de materiais, celebrados com empresas públicas ou sociedades de economia mista, por atraso na liquidação de obrigações pecuniárias, não se admitindo, entretanto, nas mesmas circunstâncias, a previsão contratual ou cobrança de multa, por falta de norma legal que o ampare.”

Entretanto, ficou demonstrado nos autos, no relatório da inspeção realizada, o pagamento de dívidas já prescritas, prescrição em conformidade com o Decreto nº 20.910/1932, em vigor. De acordo com aquele normativo, as dívidas passivas da União, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem. Quanto a esse fato o recorrente argumenta, apenas, que o Decreto 20.910/32 estaria revogado, o que não procede, como já se analisou anteriormente.

No relatório da inspeção encontra-se referência aos pagamentos de valores já prescritos às fls. 138 e 139, vp. Além disso, às fls. 136, vp, há referência a pagamentos indevidos contratualmente à empresa Volume Arquitetura e Construções LTDA, relativamente aos quais foi determinado à SECEX/RJ avaliar as medidas para regularizar as pendências existentes nos contratos. Dessa forma, resta presente nos autos a evidência de dolo ou culpa por parte do recorrente, no mínimo por negligência, quando do pagamento indevido desses valores mencionados.

Finalmente, quanto ao Estado não poder agir como vilão do cidadão ao qual se propõe a defender, nem visar ao enriquecimento sem causa dos cofres públicos, ao arrepio do art. 37 da Constituição Federal, não demonstra o recorrente a existência desses fatos. Restou comprovada a ilegalidade do ato cometido pelo recorrente ao pagar quantias já prescritas. Não se pode conceber que o administrador que paga valores indevidos fique a salvo da sanção, sob a alegação de enriquecimento sem causa do Estado. Assim, cabe ao gestor da coisa pública agir em conformidade com a Lei, não lhe sendo possível dispor livremente dos bens que administra. O interesse da sociedade prevalece sobre o interesse de particulares. O art. 37 da Constituição Federal, citado pelo recorrente, prevê que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, entre outros.

Assim sendo, conclui-se que o recorrente não logra elidir a irregularidade apontada".

Diante disso, propõe, com o endosso da Diretora e do Secretário da SERUR, que o Tribunal conheça do recurso para, no mérito, ser-lhe negado provimento, dando-se ciência ao interessado da deliberação adotada.

O Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da SERUR (fls.17).

É o Relatório.

VOTO

O presente Recurso atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 229, inciso I, e 233 do RI/TCU. Deve, portanto, ser conhecido.

Quanto ao mérito, os argumentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a irregularidade que a aplicação de multa ao responsável, conforme análise efetuada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público.

Com efeito, restou demonstrado nos autos o pagamento de dívidas já prescritas. De acordo com o Decreto nº 20.910/32, as dívidas passivas da União, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem. Quanto a esse fato o recorrente argumenta, apenas, que o referido Decreto estaria revogado, o que não procede.

No relatório da inspeção encontra-se, às fls. 138 e 139, vp, referência aos pagamentos de valores já prescritos. Além disso, às fls. 136, vp, há referência a pagamentos indevidos contratualmente à empresa Volume Arquitetura e Construções LTDA, relativamente aos quais foi determinado à SECEX/RJ avaliar as medidas para regularizar as pendências existentes nos contratos.

Diante do exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica e do Ministério Público e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 245/2002 - TCU - Plenário

1. Processo nº 575.232/1998-6 (com 01 anexo)
2. Classe de Assunto: I - Recurso de Reconsideração
3. Interessado: Mauro dos Santos Modesto de Brito
4. Órgão: Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SERUR
8. Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Mauro dos Santos Modesto de Brito, ex-Chefe do Escritório de Representação do Ministério da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, contra o Acórdão nº 285/2000-Plenário (Ata nº 44/2000, Sessão de 08/11/2000, fls.197 e 198, vp), que julgou irregulares as contas da unidade, relativas ao exercício de 1997, tendo-lhe aplicado multa no valor de R$ 10.000,00;

Considerando que o Recurso atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 229, inciso I, e 233 do RI/TCU, devendo, portanto, ser conhecido;

Considerando que os argumentos apresentados não são suficientes para descaracterizar o fato de o Tribunal ter aplicado multa ao responsável, ou seja, pagamento de quantias já prescritas;

Considerando que as propostas da SERUR e do Ministério Público são uniformes no sentido de o Tribunal conhecer do Recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

8.1. conhecer do presente Recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se, em conseqüência, os termos do Acórdão nº 285/2000-TCU-Plenário; e

8.2. dar ciência desta deliberação ao interessado.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 013.039/1995-4, c/ 3 volumes
Natureza: Recursos de Revisão (TCE)
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região
Interessados: Severino Marcondes Meira e Dimar Mendonça Meira

Ementa: Recursos de Revisão interpostos contra Acórdão que julgou irregulares as contas dos recorrentes, com condenação ao ressarcimento solidário do débito e aplicação de multa. Anterior interposição de recursos de reconsideração que não lograram modificar o Acórdão condenatório. Preliminar atinente a alegado prejuízo suscitado a um dos recorrentes, tendo em vista a inobservância, na contagem dos prazos, do que a respeito dispõe o CPC. Matéria que observa disciplina própria prevista na Lei Orgânica do TCU, a par da não-constatação de qualquer prejuízo à defesa da recorrente. Não-atendimento dos requisitos inerentes ao Recurso de Revisão, na forma prescrita no art. 35 da Lei nº 8.443/92. Não-conhecimento, mantendo-se na íntegra o Acórdão condenatório. Ciência aos recorrentes.

RELATÓRIO

Na Sessão de 23/10/1996, este Tribunal, apreciando Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades verificadas no pagamento de diárias à Srª Dimar Mendonça Meira, Chefe de Gabinete do então Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, Ex^{mo} Sr. Juiz Severino Marcondes Meira, julgou irregulares as contas daqueles responsáveis, condenando-os, solidariamente, ao ressarcimento do dano imputado ao erário e ao pagamento de multa no valor de R$ 10.000,00 (Acórdão nº 149/2000-1ª Câmara, Ata 10/2000 – fls. 313/4 do vol. principal).

Irresignados os responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, sendo o recurso do Sr. Severino Marcondes Meira conhecido e improvido, e o recurso da Srª Dimar Mendonça Meira não conhecido, "*por ser intempestivo e não ter apresentado fatos novos efetivamente comprovados*" (Acórdão nº 504/2001-1ª Câmara, Ata 29/2001 – fls. 25/6 do vol. 1).

Ainda "*não se conformando com o Acórdão proferido*", o Sr. Severino Marcondes Meira e a Srª Dimar Mendonça Meira, apresentaram "*pedido de revisão*" do Acórdão nº 149/2000-1ª Câmara (vol. 2, fls. 01/6, e vol. 3, fls. 01/6).

A Srª Dimar Mendonça Meira aduziu, no essencial, os argumentos seguintes:

a) em preliminar, sustentou a recorrente ter sido "*prejudicada em seu direito*" ao se considerar intempestivo o recurso de reconsideração antes interposto, uma vez que, nos termos do art. 214 do CPC, quando a citação se dá pelo correio, o prazo começa a correr "*da data da juntada aos autos do aviso de recebimento*", disciplina essa que não poderia ser afastada por norma inferior, como é o caso do Regimento Interno do TCU;

b) o presente processo está "*recheado de denúncias deselegantes e irresponsáveis*", baseado em fatos sem qualquer fundamento. O que "*aconteceu no TRT da Paraíba,* (sic) *não passou de uma orquestração, visando desacreditar os Juizes* (sic)", para criar "*um ambiente para que o Dr. Vicente assumisse á* (sic) *Presidência do Tribunal, que afinal aconteceu, porém, logo depois o TST reconheceu o erro e afastou aquele Juiz da Presidência, provocando um fato inusitado e de repercussão jurídica e financeira danosas ao erário público*";

c) a recorrente "*não pode ser vista apenas como 'esposa do Juiz', quando na realidade ela era funcionária pública federal efetiva e que exercia Assessoramento ao Presidente, com a particularidade de ser pessoa da mais absoluta confiança da administração, ai* (sic) *sim, por ser esposa do Presidente*". Portanto, "*o fato da requerente ser esposa do Presidente não autoriza ninguém a colocar em dúvidas os relevantes serviços prestados ao TRT*";

d) o entendimento de que o fato de não terem sido "*encontrados os meios de transporte usados*" é uma prova de que várias diárias não teriam sido usadas não procede, uma vez que "*a recorrente era assessora da Presidência e por essa razão gozava do privilégio de ser transportada no veículo da Presidência, automóvel que não sofria fiscalização quando* (sic) *a quilometragem rodada, nem portaria de designação de motorista para transportar aquela recorrente*";

e) os atos do Presidente foram praticados no exercício do seu poder discricionário, na forma dos arts. 22 e 23 do Regimento Interno do TRT, sempre "*após o exame dos processos pelos setores competentes*";

e) ainda que a fiscalização deste TCU entenda ter havido alguma falha, os atos foram praticados "*com a maior transparência possível*", segundo o "*devido processo legal*", afastando-se "*qualquer resquício de ilegalidade*". Portanto, uma vez que "*os atos não foram cometidos com ilegalidade,*

necessariamente o julgamento dos atos ora contestados devem ser apreciados (sic) *dentro dos princípios defendidos pelo Ministro-Presidente Humberto Souto em pronunciamento no Senado, quando disse* ***que o Tribunal de Contas da União não é um órgão punitivo, pelo contrário, é um órgão didático, pedagógico***";

f) insiste-se muito no "*número de diárias, todavia, nunca se ouviu qualquer comentário a respeito do trabalho desenvolvido pelo* Sr. *SEVERINO MARCONDES MEIRA, quando á (sic) frente dos destinos do TRT realizou, sem falsa modéstia, a mais profícua administração que esse Tribunal já teve*". A "*administração do período do PRESIDENTE SEVERINO MARCONDES MEIRA foi voltada para o bem estar da família trabalhista, carente, ainda hoje, de local adequado para o bom desempenho de suas atribuições*"; e

g) as diárias impugnadas nos autos "*foram todas usadas á* (sic) *serviço da administração, em razão do grande volume de obras realizadas pelo justificante*", sendo "*estranho que alguém que queira trabalhar para oferecer um trabalho digno, seja condenado em razão de uma visão restrita, dessa Corte, através do Controle Externo que não viu o alcance social do trabalho desenvolvido pelo então Presidente, prendendo-se, apenas, na condição da funcionária efetiva e assessora de confiança da Presidência ser sua esposa*";

O pedido da recorrente é no sentido do acolhimento da suas alegações, provendo-se o recurso para determinar-se "*o arquivamento da denuncia como homenagem a mais legítima Justiça*" (vol. 2, fl. 6).

O recurso do Sr. Severino Marcondes Meira apresentou as mesmas razões mencionadas nos itens "b" a "g" acima.

A Serur entendeu que os recorrentes não se basearam em nenhum dos requisitos específicos do recurso de revisão, previstos no art. 35 da Lei nº 8.443/92, buscando apenas "*uma reavaliação pelo Tribunal das questões discutidas quando do julgamento do Acórdão impugnado*", o que já lhes foi concedido quando da apreciação dos recursos de reconsideração antes interpostos. Considerou a Unidade Técnica que essa pretensão volta-se a "*provocar um terceiro grau de jurisdição, o que não encontra amparo legal*", pelo que propugnou pelo não-conhecimento dos recursos (vol. 2, fl. 08, e vol. 3, fl. 08).

O Ministério Público, entendendo que "*as peças contestatórias não preenchem os requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei nº 8.443/92, conforme assinalado no exame preliminar da Secretaria de Recursos, (...) alinha-se à proposta de não-conhecimento dos recursos, comunicando aos recorrentes a decisão que vier a ser proferida*" (vol. 2, fl. 12).

À fl. 13 do vol. 2 estampa-se requerimento dos recorrentes para que o Tribunal certifique, "*para efeito de prova perante o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região*", o ingresso de "*pedido de revisão, no dia 19 de novembro de 2001, através da Secretaria de Controle Externo do TCU na Paraíba*", devidamente atendido pelo titular da Serur (fl. 14).

Posteriormente, os recorrentes juntaram aos autos, "*como complemento de seus recursos*", novo documento (vol. 2, fl. 21), o qual faria prova de "*que o veículo que servia a Presidência não sofria qualquer fiscalização, tanto no que diz respeito a quilometragem, tanto ao uso de gasolina, como autorização de uso do veículo*" (vol. 2, fls. 19/20). No entender dos recorrentes, "*não podia a auditoria encontrar tais elementos porque eles não existiam, não por irresponsabilidade da administração, mas, porque esse era o procedimento que norteava o uso do veículo que servia á* (sic) *presidência*", sendo esse procedimento adotado nas administrações e ainda hoje utilizado (vol. 2, fls. 19/20).

Em face desses novos elementos, determinei o retorno dos autos à Serur, que assim firmou posição (vol.2, fls. 23/4):

"*2. Considerando que esta Unidade Técnica já havia proposto o não-conhecimento dos recursos de revisão interpostos pelos responsáveis suso referidos (fls. 08/09 do vol. 2. e fl. 08 do vol. 3), a presente a análise deverá restringir-se a verificar se, diante das razões adicionais, foi superado o óbice à admissibilidade dos pedidos.*

3. Os elementos trazidos pelos apelantes não se enquadram em quaisquer dos pressupostos específicos de admissão da espécie recurso de revisão, pois não tratam de erro em cálculo de contas, de falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, tampouco

de superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida (art. 35, incisos I, II e III, da Lei n° 8.443/92), conforme se expõe a seguir.

4. Sem adentrar no mérito da questão, observa-se que os recorrentes intentam provar fato já apreciado por esta Corte na decisão guerreada, qual seja: a inexistência de registro de controle do veículo que servia à Presidência do TRT-13ª Região. A ausência de fiscalização dos deslocamentos de veículos oficiais foi considerada pelo TCU questão incontroversa, porquanto confessada pelos recorrentes. É o que se depreende dos Relatórios que embasaram os Acórdãos n° 149/2000 e 504/2001(item 5.2), ambos da 1ª Câmara (vide, respectivamente, fl. 313 do vp. e fl. 22 do vol. 1). Portanto, não há que se alegar erro de cálculo de contas ou insuficiência documental em que se tenha fundamentada a decisão recorrida. Muito menos as alegações adicionais traduzem-se em documentos novos supervenientes com eficácia sobre a prova produzida, visto que se referem a fatos incontestes já constatados na instrução do juízo a quo.

5. À semelhança da ação rescisória do processo civil, o recurso de revisão destina-se a reformular decisões transitadas em julgado administrativo, mediante a incidência de hipóteses excepcionalíssimas, jamais a reanálise de fatos apreciados na instância recorrida, como pretendem os recorrentes, para a qual se presta o recurso de reconsideração.

5. Isto posto, ratifico a proposta de não-conhecimento dos recursos de revisão interpostos pelo Sr. Severino Marcondes Meira e pela Srª Dimar Mendonça Meira".

Em nova apreciação, o representante do Ministério Público igualmente entendeu que os novos elementos trazidos aos autos "*não se enquadram nas hipóteses exigidas para a admissão desta espécie recursal, previstas no art. 35 da Lei n° 8.443/92*", pelo que ratificou "*a proposta de não-conhecimento dos recursos de revisão interpostos, contida no parecer de fl. 12*" (fl. 25).

É o Relatório.

V O T O

Enfrento inicialmente a preliminar suscitada pela Srª Dimar Mendonça Meira no tocante ao alegado prejuízo a ela imputado com a consideração do recurso de reconsideração antes interposto como intempestivo (Acórdão nº 504/2001-1ª Câmara).

Em primeiro lugar, impõe-se consignar o equívoco perpetrado pela recorrente nas datas indicadas nas razões do presente recurso de revisão, uma vez que se mencionam ali datas que se relacionam à citação da responsável, quando, a teor do que alega a própria recorrente, a data em relação a qual o Tribunal teria considerado intempestivo o recurso de reconsideração diz respeito à notificação do Acórdão nº 149/2000-1ª Câmara.

Isso posto, é inegável que, mesmo não conhecido o recurso de reconsideração da Srª Dimar Mendonça Meira, as razões por ela aduzidas foram recebidas e apreciadas pelo Tribunal, eis que articuladas na mesma peça em que se agitou o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Severino Marcondes Meira. Portanto, acaso procedentes aquelas razões, elas teriam também beneficiado a Srª Dimar Mendonça Meira, pela impossibilidade lógica de subsistência das irregularidades fundadas nos mesmos fatos, nessa hipótese, havidos justificados.

Finalmente, não assiste razão à recorrente ao invocar a incidência da regra do art. 241 do CPC aos feitos processados no âmbito deste Tribunal, uma vez que nessa matéria eles obedecem legislação especial – e não apenas, como equivocadamente sustentado, norma regimental infralegal –, consoante o disposto no art. 30, inciso I, *d*, da Lei nº 8.443/92.

De conseguinte, impõe-se a rejeição da preliminar suscitada pela Srª Dimar Mendonça Meira.

No tocante propriamente aos recursos de revisão agora interpostos, não há como conhecê-los, porquanto não verificada nenhuma das hipóteses previstas no art. 35 da lei nº 8.443/92.

Em especial, a certidão posteriormente juntada aos autos pelos recorrentes apenas provou fato já antes conhecido e considerado pelo Tribunal ao firmar o seu juízo pela irregularidade das contas. Portanto, não há como cogitar de "*insuficiência de documentos*" ou de "*superveniência de documentos novos*", menos ainda, por evidente, de "*erro de cálculo nas contas*".

Com essas considerações, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 246/2002 – TCU – Plenário

1.Processo TC 013.039/1995-4, c/ 3 volumes
2.Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão
3.Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região
4.Recorrentes: Severino Marcondes Meira e Dimar Mendonça Meira
5.Relator: Ministro Adylson Motta
6.Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7.Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur
8.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada Contas Especial de responsabilidade do Sr. Severino Marcondes Meira e da Srª Dimar Mendonça Meira.

Considerando que ao apreciar a denúncia que deu origem ao presente processo, o E. Plenário decidiu convertê-lo em tomada de contas especial, com a citação dos responsáveis, tendo em vista as irregularidades constatadas na concessão de diárias durante o exercício de 1994 (Decisão n. 686/96);

Considerando que a 1ª Câmara, na sessão de 04/04/2000, por meio do Acórdão n. 149/2000, julgou irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c**, 19 e 23, da Lei n. 8.443/92, condenando os responsáveis ao pagamento do débito apurado, bem assim aplicou-lhes a multa prevista nos arts. 19 e 57 da referida Lei, determinando ao Presidente do órgão que, caso não atendida a notificação, efetuasse o desconto da dívida nas respectivas remunerações;

Considerando que, inconformados, os responsáveis interpuseram recurso de reconsideração, sendo o recurso do Sr. Severino Marcondes Meira conhecido e improvido, e não conhecido o recurso da Srª Dimar Mendonça Meira, "*por ser intempestivo e não ter apresentado fatos novos efetivamente comprovados*" (Acórdão nº 504/2001-1ª Câmara, Ata 29/2001);

Considerando que, ainda irresignados, os responsáveis interpuseram os presentes recursos de revisão;

Considerando a improcedência da preliminar suscitada pela Srª Dimar Mendonça Meira, vez que, a par de não se ter verificado qualquer prejuízo para a sua defesa, os feitos processados no âmbito deste Tribunal obedecem, no tocante à contagem de prazos, a disciplina própria prevista no art. 30 da Lei nº 8.443/92, e não aquela contemplada no Código de Processo Civil;

Considerando o não-atendimento, inclusive no tocante à certidão juntada posteriormente aos autos, dos requisitos previstos no art. 35 da lei nº 8.443/92;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

8.1 – não conhecer dos recursos de revisão interpostos pelo Sr. Severino Marcondes Meira e pela Srª Dimar Mendonça Meira, mantendo-se, em todos os seus termos, o Acórdão nº 149/2000-1ª Câmara e o Acórdão nº 504/2001-1ª Câmara;

8.2 – encaminhar cópia desta deliberação, bem assim do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos recorrentes.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou impedimento: Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - Plenário
TC – 006.260/99-3
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
Interessados: José Antonio Carleti e Saulo de Souza Rocha

Ementa: Embargos de Declaração opostos pelos Srs. José Antonio Carleti e Saulo de Souza Rocha contra o Acórdão nº 19/2002 – Plenário que negou provimento ao pedido de reexame interposto pelo segundo embargante e deu provimento parcial ao primeiro embargante, reduzindo o valor da multa que lhe foi aplicada, em virtude de subcontratação de contrato celebrado mediante dispensa de licitação e outras impropriedades. Apresentação de novos documentos em sede de embargos. Possibilidade. Conhecimento. Excepcionalidade dos efeitos modificativos de embargos de declaração. Omissão na decisão impugnada. Provimento. Ausência de culpabilidade dos agentes. Insubsistência das multas aplicadas pelo Acórdão recorrido. Questão que aproveita os demais responsáveis pela subcontratação. Efeitos extensivos dos embargos.

Em Sessão de 6.2.2002, este E. Plenário, por meio do Acórdão nº 19/2002, decidiu conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Srs. José Antonio Carleti para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo o valor da multa que lhe foi aplicada para R$ 3.500,00, subsistindo sua responsabilidade pela celebração de contrato diretamente com a FIA, com base no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, e posterior subcontratação do objeto da avença, além de não ter providenciado a necessária justificativa do preço praticado.

2.Na mesma assentada, o Pedido de Reexame impetrado pelo Sr. Saulo de Sousa Rocha foi conhecido e, no mérito, negado provimento, uma vez que não foi afastada a irregularidade na subcontratação do objeto da avença do contrato acima mencionado, bem como outras falhas consideradas graves pela decisão recorrida.

3.Os responsáveis acima indicados comparecem novamente aos autos, dessa feita para opor embargos de declaração ao Acórdão que apreciou os mencionados recursos.

4.O primeiro embargante alegou que houve contradição na decisão impugnada, que consistiria na ausência de sanção a um dos pretensos envolvidos, seu subordinado, pelos mesmos fatos que justificaram a multa que lhe foi aplicada. Afirmou, ainda, que o Sr. Luiz da Rocha Vianna, que teve a responsabilidade excluída sobre as irregularidades apontadas, era titular da Diretoria de Administração e Produção, instância administrativa intermediária entre o Secretário-Executivo, cargo que ocupava o embargante à época, e os servidores responsáveis diretamente pelos atos ora questionados. Dessa forma, não poderia, segundo o recorrente, o servidor ocupante de cargo em nível hierárquico intermediário ter sua responsabilidade afastada, enquanto seu superior direto ser responsabilizado.

5.Alegou, também, que não teria havido ordem ou autorização de sua parte para que houvesse a subcontratação ora questionada e não seria de sua competência a instrução de processos de dispensa de licitação, o que afastaria sua responsabilidade pela ausência de justificativa de preços.

6.O Sr. Saulo de Souza Rocha aduziu, em relação à subcontratação, que não teria havido transferência da execução da parte principal do ajuste original. O FNDE gerenciava diversos projetos educacionais que implicavam aplicação de recursos federais de expressiva monta, da ordem de algumas

centenas de milhões de reais, sendo que os sistemas informatizados de gestão dos referidos eram complexos e, para sua implantação, demandariam modernas tecnologias de rede de microcomputadores, que a Entidade não possuía.

7.Inicialmente, a mudança no sistema de rede do FNDE seria feita de forma gradual, no prazo de dois anos, que poderia ser efetuada perfeitamente pela FIA. Entretanto, após a contratação da citada Entidade, teria havido antecipação no cronograma das mudanças, tendo o Secretário-Executivo ordenado o desligamento do computador de grande porte do MEC, que hospedava os sistemas do FNDE, em 31.12.97.

8.Com isso, deveriam ser acelerados os trabalhos de migração dos sistemas, não possuindo a FIA capacidade para realizar tais trabalhos em curto período de tempo, o que teria justificado as subcontratações efetuadas. Explicitou, ainda, que a QIT foi escolhida para migrar os dados do FNDE para o novo banco de dados por ser especializada em Oracle, sistema novo que seria utilizado. A subcontratação da Engesoftware decorreu em virtude de a empresa já dominar o conhecimento histórico de operação e manutenção dos sistemas de dados do FNDE, o que economizaria tempo no desenvolvimento do novo projeto.

9.Quanto à realização de despesas sem prévio empenho, afirmou que não era o gestor do contrato, competindo-lhe apenas atestar as notas fiscais apresentadas pela FIA, as quais efetivamente corresponderiam a serviços prestados efetivamente. Não teria, portanto, responsabilidade sobre a emissão de empenhos.

10.Por fim, alegou que autorizou o pagamento de despesas com passagens aéreas e diárias, por ter entendido que estas não se encontravam na relação de despesas que deveriam ser arcadas pela contratada. Também as despesas entendidas como alheias ao objeto, na verdade integrariam os insumos necessários para garantir o sucesso da execução do projeto de migração de sistemas informatizados do FNDE. Defendeu, ainda, que o pagamento da taxa de administração, em relação aos serviços subcontratados, não acarretou gastos incompatíveis com os preços praticados pelo mercado.

11.O segundo embargante aditou suas razões, trazendo aos autos documento que reputou essencial ao deslinde do feito, relativo a ata de reunião em que participaram servidores do MEC e do FNDE envolvidos no projeto respectivo, e que comprovaria que a subcontratação da execução do ajuste decorreu da ausência de tempo hábil para a migração dos sistemas informatizados para o FNDE, motivada por fatores supervenientes ao contrato original.

Requereu, por fim, fosse reconsiderada a sanção que lhe foi imposta.

É o Relatório.

V O T O

Dispõe o art. 34 da Lei nº 8.443/92 que cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. No caso concreto, foram protocolados dois embargos por dois dos responsáveis arrolados nos autos que pretendem corrigir supostas omissões e contradições ocorridas na decisão impugnada.

2.Examino, a seguir, separadamente as razões trazidas por cada um dos embargantes.

a) Sr. José Antonio Carleti

3.O embargante em epígrafe buscou evidenciar a contradição da decisão impugnada com base em diversidade de tratamento a respeito da responsabilização das irregularidades apuradas nos autos. O responsável supra foi apenado pelo Tribunal em virtude de ter assinado contrato, mediante dispensa de licitação, que permitia a subcontratação do ajuste, apesar da natureza personalíssima do tipo de avença que foi ajustado. Também foi responsabilizado pela ausência de justificativa de preços no processo de dispensa de licitação.

4.Importa destacar, preliminarmente, que o exame de embargos deve cingir-se à contradição ou omissão alegada. Não é meio idôneo para se discutir novamente o mérito da matéria, caso não se verifique, em concreto, a presença de um dos requisitos de cabimento dos embargos.

5.Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir.

Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6.A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7.Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8.Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Resta examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas.

9.Nesse sentido, cumpre verificar que os motivos que ensejaram o afastamento da responsabilidade do Sr. Luiz Rocha Vianna Neto são específicos em relação ao agente, não cabendo estender-lhes aos demais envolvidos. Deixou assente o Voto que fundamentou a decisão ora embargada que não havia elementos nos autos que pudessem justificar a inclusão do gestor supra na relação de responsáveis pela subcontratação considerada indevida. Foi afastada, portanto, a culpa do agente pela ocorrência do fato.

10.Nesse sentido, trago à baila trecho do Voto que examinou a questão:

"Importa reconhecer, como destacou a Unidade Técnica, que o Sr. Luiz Rocha Vianna Neto autorizou diversos pagamentos à FIA, decorrentes da execução do contrato sob exame, consoante atestam os documentos de fls. 36, 43, 67, 89, 110, 160 e 214 do Vol. III. Todavia, não consta, em nenhuma das peças referidas, menção à subcontratação porventura realizada. A autorização constante de todas estas peças dizem respeito, tão-somente, a pagamentos à FIA, por serviços supostamente por ela prestados. A relação dos serviços executados não discriminam pagamentos de terceiros. Não há, nos autos, nenhum elemento que demonstre que, ao autorizar os pagamentos à referida Fundação, o responsável tinha ou poderia ter conhecimento que os serviços estavam sendo subcontratados."

11.O mesmo não ocorreu em relação ao signatário dos embargos ora sob exame. Restou evidente, no Acórdão impugnado, a participação do agente para a configuração da impropriedade levantada. Sua conduta foi examinada de forma individualizada, concluindo-se pela sua culpabilidade, o que ensejou sua apenação, consoante se verifica do excerto a seguir:

"Foi o recorrente quem firmou o contrato com a FIA, sem licitação, no qual já constava a possibilidade de subcontratação. Nesse sentido, não lhe socorre o fato de estar há pouco tempo no cargo, à época da assinatura do ajuste, pois todo gestor da coisa pública tem o dever de zelar pela indisponibilidade do interesse público, presente em qualquer ato negocial da administração. Se não tinha conhecimento suficiente da estrutura e funcionamento do Órgão, não poderia firmar ajuste com terceiros, obrigando a administração pública. Assim agindo, assumiu o risco do negócio, pois foi, no mínimo, imprudente ao assinar a avença, razão pela qual deve ser responsabilizado."

12.Fácil é perceber, portanto, que não houve contradição na decisão embargada em relação ao ponto questionado. As condutas foram examinadas de forma individual, concluindo-se pela culpabilidade de um dos agentes e pela ausência da mesma em relação ao outro. Ademais, esta situação já foi objeto de consideração por ocasião da prolação do Voto ora questionado:

"Frise-se, nesse ponto, que os motivos que ensejam a alteração da decisão impugnada, em relação ao Sr. Luiz Rocha Vianna Neto, são pessoais, pois reconhece-se ausência de culpa em sua atuação, razão pela qual não pode ser estendido aos demais recorrentes."

13.Tampouco houve contradição em relação à ausência de justificativa de preços, pela simples razão de que o Sr. Luiz Rocha Vianna Neto não foi ouvido acerca desse fato. Ou seja, em nenhum momento dos autos foi o referido servidor apontado como responsável pela impropriedade supra. Evidente que não poderia ser punido por este fato. Logo, não houve contradição em relação à ausência de punição do servidor e a apenação do embargante.

14.Conclui-se, por conseguinte, que não houve contradição no Acórdão recorrido hábil a justificar o recebimento dos embargos ora examinados, razão pela qual devem ser rejeitados.

b) Sr. Saulo de Souza Rocha

15.Três foram as irregularidades imputadas ao responsável acima identificado que motivaram a aplicação de sanção pecuniária: a) subcontratação indevida; b) pagamento sem prévio empenho e c) pagamento de despesas extracontratuais e de taxa de administração. Procurou o recorrente refutar todas as impropriedades que lhe foram impostas. Entretanto, em relação aos dois últimos pontos, não deixou caracterizada a omissão, contradição ou obscuridade presente na decisão embargada que seriam suficientes para justifica o acolhimento dos embargos.

16.Buscou, na verdade, novo exame da matéria, incabível em sede de embargos de declaração que tem alcance restrito às hipóteses legais de cabimento. Por conseguinte, o presente recurso não deve ser admitido na parte que trata das questões acima levantadas.

17.Diferente é a situação em relação à questão referente à subcontratação. Suscitou o embargante omissão na decisão recorrida, consistente na ausência de avaliação da conduta do responsável face a orientação recebida de autoridade superior no sentido de acelerar a implantação dos sistemas informatizados no FNDE, com a conseqüente migração do grande porte do MEC para a Entidade.

18.Com razão o embargante no ponto específico. Deixou-se de apreciar esta questão que reputo essencial para a caracterização da culpa do responsável pela subcontratação. Evidenciado que a decisão de encurtar o prazo para a implantação do projeto que seria desenvolvido pela FIA partiu de terceiro estranho ao embargante e que tal decisão tornou inviável a execução do objeto do contrato pela referida Fundação, impõe-se o reexame da culpabilidade do agente.

19.Cumpre mencionar que não integrava os autos documento fundamental para a comprovação do fato acima indicado, qual seja a ata da reunião realizada com servidores e autoridades do MEC e do FNDE para tratar do assunto.

20.Requereu o embargante a juntada deste documento. Apesar de reconhecer a ausência de previsão legal a amparar o pleito, entendo que se deva admitir, em caráter excepcional, o ingresso no processo de novos elementos, ainda que em sede de embargos, máxime quando poderão ensejar a modificação de parte do julgado. Frise-se que rege o processo administrativo o princípio da verdade material, segundo o qual deve-se, sempre que possível, alcançar a realidade dos fatos.

21.Examinando o documento mencionado, verifico que efetivamente a decisão de encurtar o espaço de tempo para a modificação dos sistemas informatizados do FNDE que seria realizada pela FIA não partiu do Sr. Saulo de Souza Rocha, mas do Secretário-Executivo do MEC que determinou o desligamento do grande porte do Ministério em 31.12.97, apesar de o embargante ter sugerido prazo mais dilatado (julho de 1998), conforme ata de reunião à fl. 13 do Vol. XIII.

22.Por conseguinte, impõe-se reconhecer que a conduta do responsável, ao admitir a subcontratação no caso concreto, é plenamente justificada pela urgência na conclusão do objeto da avença, superveniente ao contrato original.

23.Dessa forma, entendo que os presentes embargos devem ser admitidos, dando-lhes, de forma excepcional, efeitos modificativos para alterar o subitem 8.1 da decisão recorrida que negou provimento ao pedido de reexame interposto. Assim, integrando-se aquela decisão com a que será adotada no presente momento, deve-se dar provimento parcial ao referido recurso a fim de reduzir o valor do multa que foi imposta ao responsável por meio do Acórdão nº 120/2000 – Plenário (objeto de impugnação do Pedido de Reexame ora embargado), em virtude da existência de razoável motivo a justificar a subcontratação, que afasta a culpabilidade do Sr. Saulo de Souza Rocha.

24.Como os demais fatos que ensejaram a sanção imposta não são objeto de apreciação dos presentes embargos e são independentes em relação ao ponto ora examinado, deve ser mantida a multa aplicada ao responsável, porém em valor inferior, passando de R$ 5.000,00 para R$ 2.000,00.

25.Importa mencionar, ainda, que a questão acima retratada apresenta repercussão no exame da conduta dos demais responsáveis arrolados nos autos, uma vez que altera a apreciação da responsabilidade individual dos servidores do FNDE envolvidos na impropriedade referente à subcontratação. Restou evidenciado que a decisão de desligar o grande porte do MEC, aonde se encontravam os dados que deveriam ser migrados para os sistemas do FNDE, em data anterior ao término

dos trabalhos de desenvolvimento dos modelos de migração de dados, foi essencial para que se buscasse solução alternativa, emergencial, para que os trabalhos pudessem ser realizados de forma tempestiva.

26.Dessa forma, apesar de reconhecer que, regra geral, a subcontratação em hipóteses como a tratada nos autos é ilegal, pelas razões já expostas por ocasião do julgamento do Pedido de Reexame, entendo que os fatos retratados na reunião acima mencionada justificam a adoção da alternativa escolhida pelos agentes do FNDE que buscaram evitar que houvesse interrupção nos programas educacionais gerenciados pela Entidade.

27.Ademais, restou justificada a necessidade da subcontratação, uma vez que a FIA, originalmente, poderia desenvolver o projeto, desde que se obedecesse o prazo inicialmente estipulado de dois anos. Todavia, a redução do período de tempo para a implantação dos sistemas informatizados no FNDE tornou impossível a execução plena do objeto da avença por parte da mencionada Fundação.

28.Dessa forma, entendo que, também de forma excepcional, deve ser dado efeito extensivo aos presentes embargos para aproveitar os demais responsáveis apenados pelo citado Acórdão pela subcontratação questionado.

29.Frise-se que esta solução é perfeitamente admissível no ordenamento jurídico, quando a razão de recorrer de um dos interessados a todos aproveita. Mesmo no processo civil, balizado pelo princípio da verdade formal, em determinadas situações, recurso interposto por um dos litigantes pode aproveitar terceiros que não recorreram. Esta a lição de Moacyr Amaral dos Santos, ao comentar a aplicação do art. 509 do CPC nos casos de litisconsórcio (**in** Primeiras Linhas de Direito Processual Civil, Saraiva, 20ª ed., São Paulo, 2001, p. 93):

“Ao estabelecer a regra – ‘ o recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita’, o art. 509 faz uma ressalva: ‘salvo se distintos ou opostos os seus interesses.’. Essa ressalva vale dizer: salvo se não forem comuns os seus interesses. Em outras palavras, se os interesses dos litisconsortes forem comuns, o recurso interposto por um deles a todos aproveita, mas não os prejudica; se não forem comuns, nem aproveita nem prejudica os demais.”

30.O Sr. José Antonio Carleti foi multado não apenas pela subcontratação, mas pela ausência de justificativa de preços no contrato original, razão pela qual deve ter sua apenação mantida, mas em valores menores, passando de R$ 3.500,00 para R$ 2.000,00.

31.O Sr. José Geraldo Madureira deve ter a multa cancelada, uma vez que somente foi responsabilizado pela emissão de parecer favorável à subcontratação. O Sr. Saulo de Souza Rocha deve ter sua multa reduzida de R$ 5.000,00 para R$ 2.000,00, em virtude de ainda pender sob sua responsabilidade as demais impropriedades apontadas na decisão embargada.

Ante o exposto, proponho ao Tribunal que adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 247/2002-TCU- Plenário

1. Processo nº TC-006.260/99-3
2. Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração
3. Interessados: José Antonio Carleti e Saulo de Souza Rocha
4. Entidade: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Embargos de Declaração, opostos por José Antonio Carleti e Saulo de Souza Rocha, contra o Acórdão n° 19/2002 – Plenário.

Considerando que não restou evidenciada a existência de omissão, contradição ou obscuridade no exame dos pontos impugnados pelo Sr. José Antonio Carleti;

Considerando que houve omissão no exame de ponto essencial acerca da apreciação da conduta do Sr. Saulo de Souza Rocha referente à subcontratação de duas empresas por parte da FIA, contratada por dispensa de licitação com base no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93;

Considerando que o Sr. Saulo de Souza Rocha buscou reapreciar novamente as questões referentes às demais impropriedades que lhe foram imputadas, não apresentando, em relação a estes pontos, omissão, contradição ou obscuridade a decisão embargada;

Considerando que o exame do ponto omisso no Acórdão impugnado deixou assente que a subcontratação questionada decorreu de fato superveniente à contratação por dispensa de licitação da FIA para o qual não concorreram os servidores do FNDE;

Considerando a possibilidade excepcional de os embargos apresentarem efeitos modificativo e extensivo aos demais interessados, ainda que não tenham apresentado recurso.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/92 em:

8.1. rejeitar os embargos opostos pelo Sr. José Antonio Carleti;

8.2. admitir os embargos opostos pelo Sr. Saulo de Souza Rocha, dando-lhes efeitos modificativos, alterando o subitem 8.1 do Acórdão nº 19/2002, que passa a ter a seguinte redação:

"conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo o valor da multa aplicada ao Sr. Saulo de Souza Rocha para R$ 2.000,00 (dois mil reais)";

8.3. estender os efeitos dos embargos apresentados pelo Sr. Saulo de Souza Rocha aos demais interessados responsabilizados pela subcontratação das empresas QIT e Engesoftware por parte da FIA, tornando insubsistente a multa aplicada ao Sr. José Geraldo Madureira e reduzindo o valor da multa aplicada ao Sr. José Antonio Carleti para R$ 2.000,00 (dois mil reais);

8.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos interessados indicados no item 3, ao Sr. José Geraldo Madureira e à Entidade indicada no item 4 supra.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou impedimento: Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

-Grupo II - Classe I – Plenário

-TC-009.980/1994-6.
-Natureza: Pedidos de Reexame.
-Órgão: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER.

-Recorrentes: Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral (de 25/08/92 a 02/03/94), Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral (de 20/04/92 a 27/12/92), José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral (de 28/12/92 a 27/01/94) e Fabiano Viváqua, Diretor-Geral (de 28/01/94 a 15/02/95).

-Ementa: Processo de denúncia de irregularidades praticadas pela administração do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER. Acórdão 109/99 – TCU- Plenário. Julgamento pela

procedência parcial da denúncia quanto à contratação de advogados a título de colaboradores eventuais. Multa. Pedidos de Reexame interpostos por quatro responsáveis. Conhecimento dos recursos. Afastamento do entendimento de ocorrência de dano injustificado ao erário. Insubsistência das multas dos recorrentes. Comunicações.

RELATÓRIO

Cuida-se, nesta etapa, de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral (de 25/08/92 a 02/03/94), Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral (de 20/04/92 a 27/12/92), José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral (de 28/12/92 a 27/01/94) e Fabiano Viváqua, Diretor-Geral (de 28/01/94 a 15/02/95). (respectivamente f. 41/54, 25/30, 34/39 e 1/2 – v. 2), contra o Acórdão 109/99 – TCU – Plenário (f. 312/313 – v. principal) que julgou a Denúncia de irregularidades praticadas pela então administração do hoje extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER relativas à contratação de advogados, tendo decidido, no essencial, os seguintes termos:

"Considerando o precedente do Acórdão 44/96–TCU–Plenário, Ata 14/96, TC-374.070/93-8;

Considerando, a par da gravidade do ato de gestão, que os responsáveis não atenderam anterior determinação do Tribunal, nos autos do TC-625.413/96-2 (Sessão da 2ª Câmara de 30.10.97, Relação 77/97, Ata 35/97;

Considerando, por fim, que a prática de ato de gestão antieconômico sujeita os responsáveis à multa de que trata o art. 58, inciso III, da Lei 8.443/92,

(...)

*8.1 – conhecer da presente denúncia por preencher os requisitos e formalidades prescritos no artigo 53 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 213, **caput**, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, à vista das irregularidades quanto à contratação de advogados, a título de colaboradores eventuais, pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER;*

8.2 – aplicar, individualmente, aos srs. Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral no período de 25/8/92 a 2/3/94, Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral no período de 20/4/92 a 27/12/92, José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral no período de 28/12/92 a 27/1/94, Fabiano Vivácqua, Diretor-Geral no período de 28/1/94 a 15/2/95, e Raimundo Tarcísio Delgado, Diretor-Geral no período de 16/2/95 a 30/5/96, a multa prevista no artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 14.800,00 (quatorze mil e oitocentos reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor e do Acórdão 88/99 – TCU – Plenário;

8.3. aplicar ao sr. Marco Antonio de Coube Marques, Procurador-Geral no período de 7.5.92 a 24.8.92, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 1.360,00 (um mil e trezentos e sessenta reais), com base no limite permitido na legislação então vigente à época em que cometeu as irregularidades (art. 53 do Decreto-lei 199/67), e fixar-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 165, III, 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor e do Acórdão 88/99-TCU-Plenário;

8.4 – autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas relativas aos responsáveis mencionados no subitem 8.2, acrescidas dos encargos legais contados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;'

8.5. condicionar, nos termos do art. 93 da Lei 8.443/92, a quitação da dívida do Sr. Marco Antonio de Coube Marques ao recolhimento da multa aplicada conforme o subitem 8.3, na forma da legislação em vigor;

2.O analista da Secretaria de Recursos encarregado da instrução do feito, após registrar que a análise efetuada pela 1ª Secex (f. 69/72 – v. 2) concluiu pela admissibilidade dos recursos, assim manifestou-se quanto ao mérito:

*"**III – MÉRITO***

ARGUMENTOS:

5.Passamos a transcrever, de forma sintética e conjunta, os argumentos relevantes alinhavados pelos recorrentes, pois são substancialmente idênticos e visam à mesma finalidade.

Que havia necessidade urgente de advogados para representar a Autarquia em processos judiciais.

Que não obtiveram êxito na realização de concurso público para preenchimento das vagas, em razão dos trâmites burocráticos da extinta SAF e legislação vigente.

Que a contratação foi baseada na lei, tendo como fundamento a Norma CA/DNER n. 267/92, no Decreto-lei n. 2.300/86, arts 12 e 22, IV; Lei n. 8.112/90, arts. 232 a 235; Código Civil, arts. 1.216 a 1.226; Lei n. 8.162/91, art. 4º; Decreto n. 343/91 e Exposição de Motivos da Consultoria da República 02/92 e Parecer SAF/MT N. 503/92.

Que as contratações se mostraram econômicas para os cofres públicos, não tendo gerado malversação de recursos públicos ou dano ao erário, bem como não agiram com má-fé.

Que a alegativa de que a Exposição de Motivos CGR n. 02/92, de 28.10.92, não se aplica à autarquia DNER e somente à autarquia Banco Central, é despicienda de qualquer amparo legal, principalmente pelo fato de que os entes da Administração Pública Federal são regidos por uma única norma jurídica e a sua conceituação está bem expressa no Decreto-lei n. 200/67.

Que a Corregedoria da Advocacia-Geral da União convalidou a contratação dos advogados, reconhecendo a escassez de recursos humanos na área jurídica, o que poderia levar ao caos, caso não fossem efetivadas as contratações e realizado o concurso público.

Que o Tribunal não tem aplicado multa aos responsáveis quando não configurado má-fé ou mesmo malversação de recursos públicos.

ANÁLISE:

DO CONCURSO PÚBLICO

6.A função pública é exercida, em regra, por servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, acessíveis a todos os brasileiros mediante concurso público (ConstituiçãoFederal, art. 37, II e Lei n. 8.112/90, art. 10). Esses servidores integram o quadro de pessoal da entidade, criado por lei na qual prevê o número de cargos públicos.

7.O DNER possui na sua estrutura organizacional quadro próprio de procuradores (Decreto n. 61/91, conforme referência feita às fls. 33, vol. principal) que deve ser provido mediante concurso público. Então, o DNER, diante da existência de cargos vagos de procuradores, deveria realizar concurso público para provê-los.

8.A existência de um número reduzido de procuradores está caracterizada, pois havia inúmeros cargos vagos. No entanto, nenhum dos responsáveis comprova que tenha envidado esforços no sentido da realização do concurso público visando o suprimento da carência de tais profissionais. A mera alegação de que havia dificuldades perante à extinta Secretaria de Administração Federal - SAF e de entraves burocráticos estabelecidos pela lei não elide a omissão dos dirigentes em adotar as medidas cabíveis objetivando a realização do concurso público. Ou seja, nessa primeira etapa da análise do conjunto dos fatos ocorridos tendentes à contratação do advogados colaboradores, **verifica-se a irregularidade no sentido da não promoção de concurso público para o preenchimento das vagas, causando a situação de extrema carência de profissionais, de sucumbência em ações judiciais e de prejuízo ao erário público***. Dessa maneira, feriu-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e moralidade, além de não atender ao princípio básico da administração pública, qual seja o do planejamento, previsto no Decreto-lei n. 200/67.*

9.Devemos analisar, ainda, se realmente seria possível a contratação, mesmo por meio de licitação, de tais profissionais. Isso ocorre em função de que a Autarquia possuiu um quadro próprio de procuradores e que por esse motivo não seria possível a execução dos serviços de defesa judicial da entidade por advogado que não integrasse o seu quadro de pessoal.

10.Não é consentâneo com os princípios que regem a Administração Pública a 'terceirização' de serviço que, apesar de não ser atividade fim da entidade ou do órgão, pertença a uma área de atuação de relevante interesse para a Administração Pública. A atividade jurídica, a partir do momento em que se criou uma carreira própria de procuradores, deve ser entendida como integrante da estrutura básica da

entidade. Ou seja, a defesa jurídica da Autarquia deve ser promovida por profissional integrante do quadro de pessoal efetivo da entidade.

11.Embora editado após o início das contratações, o Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997, consolidou princípios - que se aplicam ao caso em exame - ao estabelecer quais atividades podem e quais não podem ser objeto de execução indireta. Interessante observar que no § 2º do art. 1º , veda a 'terceirização' de atividade inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, in verbis:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

12.Então, considerando-se esse ponto de vista, nem mesmo por processo licitatório poderia ser feita a contratação dos profissionais para desenvolver atividades típicas atribuídas ao cargo de procurador do DNER.

DO CONTRATO TEMPORÁRIO

13.Ao invés de promover o concurso público, os dirigentes optaram pela contratação de 'colaboradores eventuais' invocando a Norma CA/DNER/Nº 267/92, que por sua vez faz referência aos seguintes dispositivos:

Decreto-lei n. 2.300/86, arts 12 e 22, IV;
Lei n. 8.112/90, arts. 232 a 235;
Código Civil, arts. 1.216 a 1.226;
Lei n. 8.162/91, art. 4º;
Decreto n. 343/91;
Exposição de Motivos da Consultoria da República 02/92;
Parecer SAF/MT n. 503/92.

14.A fundamentação é uma mescla de institutos diversos que mais confunde do que motiva o ato administrativo. O Decreto-lei 2.300/86 dispõe sobre licitações e contratos e os arts. 232 a 235 da Lei n. 8.112/90, revogado pela Lei n. 8.745/93, dispunha sobre contratação temporária. O Código Civil, arts. 1.216 a 1.226 trata de locação de serviços, em grande parte derrogada pelas leis trabalhistas e pelo Código de Defesa do Consumidor, além de não ter aplicação na esfera pública quando se tratar de contrato tipicamente administrativo, regulado este pelo estatuto de licitações e contratos administrativos. A Lei n. 8.162/91 trata de revisão de vencimentos; e o Decreto n. 343/91, sobre diárias.

15.Desse emaranhado de normas, nota-se que dos fundamentos invocados pode-se dividir os contratos em dois tipos, com natureza jurídica diversa, quais sejam:

Contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos casos expressamente previstos no art. 233 da Lei n. 8.112/90 (revogado pela Lei 8.745/93).

Contratação de prestação de serviço, submetido às regras do Decreto-lei n. 2.300/86 (sucedido pela Lei n. 8.666/93)

16.Na primeira hipótese, há uma espécie de relação de emprego entre a administração pública e o contratado, o que o difere da segunda hipótese em que há um contrato de prestação de serviço técnico profissional com características distintas e submetido a regime jurídico diverso.

17.No caso presente, mesmo levando em conta uma possível situação excepcional e temporária, ***não há como enquadrar a contratação dos 'advogados colaboradores' no art. 233, V ou VI da Lei n. 8.112/90****: primeiro, porque a execução de serviço por profissional de notória especialização (V) é para as áreas de pesquisa científica e tecnológica, ou seja, circunstância diversa da contratação de advogados para o patrocínio de causas judiciais; segundo, porque a previsão para outras situações de urgência (VI) depende de lei para definir quais são essas situações, o que não ocorreu.*

Art. 233. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

(...)

*V - permitir a execução de serviço por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro**, nas áreas de pesquisa científica e tecnológica**;*

*VI - atender a outras situações de urgência **que vierem a ser definidas em lei**. (grifamos)*

DA CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO

18.Quanto à contratação de serviço técnico profissional, com base no Decreto-lei n. 2.300/86, tem-se que averiguar se foi preenchido os requisitos específicos para essa contratação, acaso se entendesse cabível a contratação de advogados para a execução de serviços previstos como atribuição própria do cargo de procurador do DNER.

*19.A contratação realizada com base no art. 12 do antigo Decreto-lei (equivalente a atual inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, § 1º, c/c o art. 13 da Lei n. 8.666/93), pode ser feita desde que seja comprovada a **singularidade do objeto** e a **notoriedade do profissional**.*

*20.Quanto à **notória especialização do profissional**, temos a declaração do Procurador-Geral do DNER (fls. 13, vol. principal) na qual informa que não foi localizado qualquer indício sobre o critério para a avaliação da 'notória especialização' que presidiu a seleção dos profissionais.*

21Além disso, em análise à Norma CA/DNER n. 267/92 (fls. 20/22, vol. principal), que norteou a contratação, nota-se que os requisitos para a escolha do profissional não demonstram qualquer exigência quanto à notória especialização. O item 2 da Norma, diz que:

'Colaborador Eventual, para esse efeito, é o Procurador Autárquico aposentado, ou advogado regularmente inscrito junto à Ordem dos Advogados do Brasil, que executará tarefas de natureza eventual em período determinado.'

22.Mais adiante, o item 3.3 da Norma explicita os requisitos:

'3.3 - A seleção dos indicados dar-se-á com a estrita observância dos seguintes quesitos:

a) comprovação de experiência na área jurídica;

b) não ter sido punido em processo disciplinar instaurado pelo DNER ou pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

c) ter disponibilidade para viagem, se for o caso.'

23.Podemos observar que as exigências feitas pelo DNER quanto ao profissional não tem nada de especial que o diferencie a tal ponto de configurar a chamada 'notória especialização'. Na verdade, dentro do meio jurídico, não se exigiu nem mesmo especialização em algum ramo do Direito, muito menos notoriedade do profissional.

24.Quanto ao requisito da singularidade do objeto, também não foi preenchido. A Autarquia não demonstrou que a defesa judicial seja um objeto singular, de característica especial que a diferencia de qualquer outra que só pode ser executada por profissional de notória especialização. Pode se dizer que os serviços desenvolvidos pelos profissionais contratados são rotineiros na área jurídica, apenas com ênfase no Direito Administrativo.

25.Válido são os dizeres do Enunciado nº 39 da Súmula deste Tribunal: '... notória especialização ... só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação'.

26.Por outro lado, não se pode confundir 'notória especialização' com simples habilitação profissional. Aquela diz respeito ao 'reconhecimento público da alta capacidade profissional' e esta à simples autorização legal para exercer a profissão. Ora, para prestar serviços de defesa em juízo de interesses da autarquia não é necessariamente exigível 'notória especialização' mas, simplesmente, a habilitação profissional exigida em Lei.

27.Como expressado na Decisão n. 314/94, 1ª Câmara, a 'Jurisprudência deste Tribunal tem sido pacífica no sentido de que as contratações de serviços advocatícios devem ser precedidas do competente certame licitatório, admitindo-se sua dispensa somente em ocasiões e condições excepcionalíssimas, quando o serviço a ser contratado detenha inequívocas características de inédito e incomum, jamais rotineiro e duradouro.'

28.Relativamente ao alegado suporte na E.M. nº 02/92 da Consultoria Geral da República, vez que vincula toda a Administração Pública, não merece prosperar porquanto o parecer tratava de contratação de advogados na área trabalhista 'sempre que houvesse possibilidade de conflito de interesses da parte dos quadros jurídicos próprios' da entidade. A motivação da contratação dos profissionais não cuida desse aspecto da defesa judicial, não se enquadrando na especificidade prevista naquela Exposição de Motivos (fl. 26, vol. principal).

29.Com relação à posição adotada pela Corregedoria da Advocacia-Geral da União, verifica-se que ela não convalidou as contratações. Apenas houve menção no relatório à respeito do quadro bastante reduzido de procuradores (fls. 60, vol. 2), sem se manifestar quanto à legalidade da contratação.

30.Desse modo, além da irregularidade de não fazer o concurso público, os dirigentes incorreram na falta atinente à contratação de advogados sem a realização de licitação.

IV - CONCLUSÃO

31.Em resumo: deveria ter sido feito concurso público, e não foi feito; não se poderia fazer a contratação temporária, porque a contratação de advogados não se enquadrava em nenhum dos casos especificados pela Lei n. 8.112/90; também não se poderia fazer a contratação direta sem licitação, visto que não se tratava de profissionais de notória especialização, nem de objeto singular. Por fim, nem mesmo por licitação poderia ser feita a contratação, considerando os princípios consolidados no Decreto n. 2.271/97, porquanto se trata de serviço atinente à atribuição própria do cargo de procurador do DNER.

32.Quanto a ser antieconômico, atenta-se ao fato de que os responsáveis não demonstraram, de forma específica, as necessidades de contratações em cada caso, razão pela qual, além de infringir às norma legais quanto à contratação, provocou custos adicionais para o Poder Público sem evidenciar o nexo causal das contratações com as efetivas necessidades.

33.Quanto à responsabilidade dos dirigentes que não praticaram o ato originariamente, temos que a omissão no sentido de não se desconstituir uma situação ilegal torna o administrador sucessor responsável pelos atos de gestão praticados pelo antecessor, cujos efeitos perdurem durante a sua gestão.

34.Dessa forma, a contratação dos 'advogados colaboradores' constitui-se em ato irregular dos dirigentes da Autarquia, pois não cumpriu a determinação constitucional de se fazer concurso público. Além disso, acaso fosse possível a contratação com base no Estatuto de Licitações e Contratos, não seria cabível a contratação direta sem licitação."

3.Conclui o Analista, com a concordância do Sr. Diretor Substituto da 3ª Divisão Técnica (f.84 – v.2) e do então Dirigente da Secretaria de Recursos, Exmo. Sr. Ministro-Substituto Dr.Marcos Bemquerer Costa (f.35 – v. 1), nos seguintes termos:

"a) conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) encaminhar cópia do Acórdão, bem como Relatório e Voto que o fundamentarem, ao DNER, para conhecimento; e

c) dar ciência aos recorrentes da decisão a que vier ser proferida."

4.O Ministério Público perante o TCU, representado pelo Subprocurador-Geral, Dr. Jatir Batista Cunha, anui à proposição do órgão instrutivo no que diz respeito ao conhecimento dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento (f.86 – v.2).

É o Relatório.

VOTO

Considerados os exames prévios de admissibilidade feitos às fls. 69/72 v2, os pedidos de reexame ora apresentados preenchem os pre-requisitos exigíveis, pelo que devem ser conhecidos.

2.Quanto ao mérito, primeiramente, enfatizo que concordo plenamente com a tese esposada nos autos, defendida pela unidade técnica e acompanhada pelo Ministério Público junto ao Tribunal. O provimento dos cargos do quadro de pessoal do órgão e, conseqüentemente, a realização das tarefas

comuns afetas a esses cargos devem sempre seguir a regra do concurso público, não sendo permitida a contratação para provimento temporário, senão nos casos definidos na legislação vigente. Muito menos, é admitida a recontratação temporária sucessiva, dando-lhe caráter de permanente.

3.No entanto, resta-me considerar o caso concreto aqui tratado. Aos ora recorrentes, bem como a outros dois gestores do extinto DNER, foi aplicada multa com base no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/92 (prática de ato de gestão antieconômico), pela contratação temporária de advogados, até que se autorizasse e processasse o concurso público para procurador autárquico. Não obstante, a unidade técnica, com apoio do MP/TCU, havia sugerido multa com base no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/92 (grave infração à norma legal). O nobre relator **a quo** considerou que houve infração à norma legal (não **grave** infração à norma legal) e ato '*claramente antieconômico*' (fl. 312 vp).

4.A questão do supedâneo das multas aplicadas no presente caso, entre outros aspectos, voltou a ser discutida em sede de embargos de declaração (Volume 1), onde o Relator confirmou seu entendimento de aplicação de multa pelo inciso III e não Inciso II (fl. 136 v1) do art. 58 da Lei 8.443/92. Conseqüentemente, foi conhecido e negado provimento aos embargos no Acórdão 200/2000 – Plenário. Assim, não resta dúvida sobre o entendimento que mereceu aprovação do Colegiado: ato antieconômico.

5.De fato, consoante o enquadramento, o caso concreto aqui tratado, apesar de carecer de amparo legal, não chega a merecer classificação de grave infração à norma legal. No intuito de regulamentar o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, definindo as exceções a que são aplicáveis a contratação temporária, a legislação vem sofrendo alterações constantes. Inicialmente, os arts. 232/235 da Lei 8.112/90, ao definirem as exceções, incluiram na enumeração o inciso VI (do art. 233), que admitia a contratação temporária para "*atender a outras situações de urgência que vierem a ser definidas em lei.*" Ficou, portanto, aberta uma lacuna legislativa. O dispositivo admitia a existência de outros casos passíveis de contratação temporária por enumerar.

6.Nesse vácuo, foram aprovados a Exposição de Motivos da Consultoria da República 02/92 e o Parecer SAF/MT 503/92, que permitiam a contratação temporária de advogados, inclusive, sem procedimento licitatório. Contudo, como bem esclarece a instrução transcrita no relatório que precede esse Voto, esses dispositivos não se aplicavam diretamente ao DNER. Mas, não se pode negar a analogia, especialmente com o Banco Central do Brasil, com a mesma natureza de autarquia, com muitos cargos de procuradores no quadro funcional e que também enfrentava os mesmos problemas de defesa jurídica, por escassez de provimento de advogados.

7.Posteriormente, em 9/12/93, a Lei 8.745/93 revogou os retrocitados artigos da Lei 8.112/90, não constando mais na enumeração (agora figurada no art. 2° da nova Lei) a lacuna do inciso VI anterior. Sucessivamente, foram editadas várias Medidas Provisórias, até a MP 10, de 13/11/2001, que autoriza a contratação temporária em caso de paralisação dos servidores por prazo superior a dez dias. Motivo, diga-se de passagem, bem mais efêmero que o aqui tratado.

8.Como se vê, pelo histórico legislativo, não é absurda a busca de solução adotada pelos responsáveis, especialmente ante a iminência de perdas de causas judiciais e do perigo da produção de atos antijurídicos, por escassez de procuradores. Até que se concluísse o concurso público solicitado, entenderam os então administradores do extinto DNER ser a situação que enfrentavam de urgência e que não poderiam quedar inertes até a solução definitiva. Tal entendimento somente teria que cessar ante uma determinação deste Tribunal.

9.A determinação do Tribunal ocorreu em 11/11/97, no bojo do TC-625.413/96-2, Relação 77/97 da 2ª Câmara (ofício de fl. 223 vp). Inclusive, o não atendimento dessa determinação foi um dos considerandos do acórdão condenatório ora recorrido. No entanto, essa determinação foi tornada insubsistente em sede de embargos de declaração, pela Decisão 262/98 – 2ª Câmara. Assim, há que se desconsiderar essa razão: descumprimento de determinação, da condenação em multa.

10.Superada a questão da 'grave infração à norma legal', passo a analisar a classificação de 'ato antieconômico'. Em relação à economicidade, o Sr. Analista conclui (item 32 da instrução, fl. 82 v2) que os responsáveis não apresentaram "de forma específica, as necessidades de contratação em cada caso" e alega ocorrência de custos adicionais ao Poder Público. Porém, destaco que, em todo o processo, apesar de várias diligências, os administradores não foram instados a apresentarem tais demonstrações específicas, estando a ênfase das diligências e audiências apenas na legalidade dos atos.

11.Quanto aos custos ao erário, as informações carreadas aos autos permitem apreciar a economicidade. Conforme o quadro apresentado à fl. 15 vp, o número de advogados colaboradores chegou a 29 (vinte e nove), seus vencimentos estavam equiparados aos vencimentos dos servidores do quadro, conforme determinava a Norma CA/DNER 267/92 (fls. 20/21 vp). Por outro lado, consta nos autos (fl. 25 vp), que o número de procuradores do quadro, em serviço, que era de 123 (cento e vinte e três) no final de 1989, havia diminuído para 70 (setenta), em finais de 1992, portanto, computava-se uma carência de 53 (cinquenta e três pessoas).

12.Então, considerando que a dotação do órgão, legalmente estabelecida, é ajustada à economicidade de seu funcionamento, esta pode ser tomada como padrão. Ora, o número de contratações ficou bem abaixo dos claros existentes (29 a 53), e, sendo os vencimentos da contratação temporária equivalentes aos do quadro, os gastos não tinham como superar os que se incorreriam na contratação definitiva. Portanto, não há que se falar em antieconomicidade. Ademais, a denúncia não revela nenhum temporário que não comparecia ao expediente. Também, não se alega ausência de trabalho a realizar por algum dos contratados. Assim, concluo que, em termos globais, as contratações preservaram o enquadramento na economicidade.

13.Quanto à obrigação dos gestores de terem providenciado a realização de concurso público, assacada pela instrução em desfavor dos responsáveis (item 31, fl. 82 v2), consta, desde os primeiros documentos carreados aos autos (fl. 25 vp), que, com precedência à proposta inicial da contratação provisória, o Conselho de Administração havia aprovado a requisição de realização do dito concurso. Nesse ponto, é oportuno fazer algumas considerações sobre as medidas externas ao órgão, adotadas pela Secretaria de Administração Federal – SAF. Desde os tempos do governo Collor de Melo, o governo federal tem buscado, obsessivamente, a redução dos gastos com pessoal, muitas vezes, até injustamente, carregando na redução do número de servidores. Por todo esse período, buscou-se tolher a realização de concursos públicos e retardar a efetivação dos já habilitados em processos seletivos.

14.Não quero negar totalmente mérito às ações do poder central, pois o tem. A repressão com retardamento dos concursos e nomeações, pretendia dar lugar à maior utilização da estratégia de realocação e aproveitamento de servidores, que deveriam ser movidos entre os diversos órgãos, dos que tinham excesso para os que tinham falta, corrigindo esdrúxula contradição da administração federal. Nesse sentido, os então gestores do ex-DNER afirmam, sem contestação, que buscaram o aproveitamento de servidores de outros órgãos. Não obtiveram sucesso, pois não havia procuradores autárquicos em excesso em nenhum órgão, mas falta generalizada. Então, a ironia da contradição remanesceu na medida genérica, com efeitos colaterais sobre casos específicos, retardando indesejavelmente o preenchimento dos claros impossíveis de prover por realocação.

15.Nesse diapasão, o retromencionado concurso do ex-DNER só foi concluído em fins de 1994 (item ‘b’, fl. 275 vp). Aí, foi atropelado pelo Decreto 1.368/95, que suspendeu as nomeações até 9/10/1995, considerada a prorrogação dada pelo Decreto 1.452/95. A partir dessa data, sim, entendo que se cumuladas as contratações temporárias com as nomeações, aquelas, além de injustificáveis, seriam antieconômicas, por somarem seu custo com o custo dos efetivos, a partir desse momento em provimento razoável.

16.Resta verificar o penúltimo considerando do acórdão recorrido: o precedente do TC 374.070/93-8 (Acórdão 44/96 – Plenário). Trata-se de aplicação de multa pela contratação de advogados como autônomos. Nesse suposto precedente, como bem descreve o Voto do relator **a quo** (item ‘b’, fl. 311 vp), a contratação foi **desnecessária** e **havia** profissionais habilitados na própria entidade que poderiam tratar do assunto. Há, portanto, distinção no caso concreto, pelo menos até que o hoje extinto DNER pudesse nomear um mínimo equivalente dos habilitados em concurso.

17.Exposto o entendimento e reexaminada a questão, entendo, na linha já adotada pelo Tribunal, que os atos praticados pelos ora recorrentes, nos respectivos períodos de suas gestões, apesar de carecerem de respaldo legal, não podem ser classificados como <u>grave infração</u> à norma legal. Também, após ponderados os quantitativos da contratação temporária e os respectivos vencimentos, em comparação com os claros existentes na lotação ideal do órgão e os vencimentos oficiais, entendo que, até 9/10/1995, fim da suspensão de nomeações fixado pelo Decreto 1.452/95 e início da efetivação dos concursados, não se pode falar em antieconomicidade dos atos aqui tratados.

18.Assim, considerando que as gestões dos recorrentes abrangem o período de 1992 até 15/02/1995, não lhes cabe a multa do inciso III do artigo 58 da Lei 8.443/92. Ademais, em aplicação subsidiária do artigo 509 do CPC, o reexame ora processado deve alcançar o Sr. Marco Antônio de Coube Marques, Procurador-Geral no período de 7/5/92 a 28/8/92, também cumulado de multa, item 8.3 do acórdão recorrido.

Concluindo, com as vênias de estilo aos pronunciamentos em contrário firmados nos autos, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino deste egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO NÃO ACOLHIDO

A C Ó R D Ã O /2002 - TCU – PLENÁRIO

1.Processo: TC-009.980/1994-6 (c/ 02 volumes).
2.Classe: I - Assunto: Pedidos de Reexame em processo de Denúncia.
3. Recorrentes: Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral (de 25/08/92 a 02/03/94), Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral (de 20/04/92 a 27/12/92), José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral (de 28/12/92 a 27/01/94) e Fabiano Viváqua, Diretor-Geral (de 28/01/94 a 15/02/95).
4.Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (extinto).
5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6.Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral.
7.Unidades Técnicas: 1ª Secex e Serur.
8.Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta etapa, cuidam de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral (de 25/08/92 a 02/03/94), Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral (de 20/04/92 a 27/12/92), José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral (de 28/12/92 a 27/01/94) e Fabiano Viváqua, Diretor-Geral (de 28/01/94 a 15/02/95), todos do hoje extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, contra o Acórdão 109/99-TCU-Plenário (Ata 22/99), exarado em processo de denúncia de irregularidades praticadas pela administração do citado DNER relativas à contratação de advogados a título de colaboradores eventuais para representarem a ex-Autarquia em procedimentos judiciais.
Considerando que foram atendidos os requisitos de admissibilidade;
Considerando que os recorrentes foram multados com supedâneo no inciso III do artigo 58 da Lei 8.443/92;
Considerando que foi afastada a ocorrência de dano injustificado ao erário, sendo o somatório das contratações temporárias efetuadas ao efetivo inferior ao teto da dotação oficial;
Considerando que a determinação do Tribunal, nos autos do TC-625.413/96-2 (Sessão da 2ª Câmara de 30.10.97, Relação 77/97, Ata 35/97, foi tornada insubsistente em sede de embargos de declaração, pela Decisão 262/98 – 2ª Câmara;
Considerando a aplicação subsidiária do artigo 509 do Código de Processo Civil.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fulcro no artigo 48, c/c o artigo 33 da Lei 8.443/92, e nos artigos 230 e 233 do Regimento Interno do TCU, em:
8.1 – conhecer dos elementos apresentados pelos agentes responsáveis como pedidos de reexame;
8.2 – no mérito, tornar insubsistente as multas aplicadas aos Srs. Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral no período de 25/08/92 a 02/03/94, Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral no período de 20/04/92 a 27/12/92, José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral no período de 28/12/92 a 27/01/94 e Fabiano Viváqua, , Diretor-Geral no período de 28/01/94 a 15/02/95;

8.3 – conseqüentemente, tornar insubsistente a autorização para cobrança judicial das dívidas dos responsáveis arrolados no item 8.2;

8.4 – tornar insubsistentes os itens 8.3 e 8.5 do acórdão recorrido;

8.5 – dar ciência desta deliberação aos recorrentes e ao Sr. Marco Antônio de Coube Marques.

9. Ata 24/2002 – Plenário.

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária.

11. Especificação do **quorum**

11.1. Ministros presentes:

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

GRUPO II - CLASSE I - Plenário
TC-009.980/94-6
Natureza: Pedido de Reexame
Órgão: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER Interessados: Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Inaro Fontan Pereira, José Mascarenhas Filho e Fabiano Viváqua

Ementa: Pedidos de Reexame contra o Acórdão nº 109/99 – Plenário que aplicou multa aos responsáveis. Contratação de advogados, a título de colaboradores, sem concurso público e sem licitação. Ausência de justificativa suficiente para afastar as regras constitucionais do concurso e da licitação. Descaracterização da ocorrência de ato de gestão antieconômico ou de dano injustificado ao erário. Configuração de ato de gestão com grave infração a norma legal. Conhecimento dos recursos. Provimento parcial. Alteração da fundamentação legal da multa para o inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92. Redução do valor da sanção pecuniária.

DECLARAÇÃO DE VOTO

De início, devo concordar com a tese sustentada pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, no sentido de ser possível, em determinadas situações, presentes fatos de natureza excepcionalíssima, a mitigação da incidência de regras e princípios jurídicos, sempre que isso seja necessário para o atingimento do interesse público.

2.As regras do concurso público e da licitação podem ser excepcionadas, em hipóteses restritas e excepcionais, desde que a sua obediência coloque em risco, caso concreto, valor jurídico preponderante.

3.Todavia, exatamente por afastar a aplicação de regras constitucionais, as hipóteses de cabimento devem ser restritíssimas e somente podem ocorrer quando não pairar a menor dúvida acerca da necessidade do descumprimento dos comandos normativos.

4.No caso concreto, **data maxima venia** da posição defendida pelo eminente Relator, entendo que os responsáveis não lograram demonstrar, de forma cabal, que ocorreram fatos suficientes para afastar a regra do concurso público para provimento de cargos de procuradores, ou mesmo a licitação prévia para contratação de advogados, de acordo com a opção que melhor atendesse aos interesses da administração na espécie.

5.Conforme se depreende do relatório que precede o Voto proferido pelo eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, o único fator que ensejou a contratação direta de advogados, chamados colaboradores, foi a baixa relação entre o número de procuradores do Órgão e o número de cargos existentes no quadro de pessoal e a eventual urgência do DNER em conseguir representantes judiciais para atuar em processos em tramitação na Justiça.

6.De acordo com o contido no relatório do eminente Relator, os recorrentes não foram além no intuito de comprovar a existência da situação de emergência. Sequer relataram as eventuais conseqüências do suposto baixo número de procuradores do DNER. Ainda segundo o citado relatório, não indicaram a existência de perdas de prazos judiciais, o número de processos em Juízo por procurador,

quantos feitos teriam sido julgados em desfavor do Órgão em razão da falta de pessoal para atuar em Juízo.

7.Enfim, como deixou assente o relatório acima indicado, não conseguiram demonstrar os responsáveis que efetivamente a área jurídica do DNER vivia uma situação caótica que demandaria solução emergencial urgente a ponto de prescindir da realização de concurso público para preenchimento dos cargos vagos e da prévia licitação para contratação de advogados.

8.Registro, a título de exemplo, que não é raro encontrar em outros órgãos ou entidades situação similar à narrada pelos recorrentes, sem que se tenha notícia do afastamento das regras do concurso público ou da licitação.

9.Por conseguinte, **data venia** por divergir do Voto do eminente Relator, entendo que as razões trazidas pelos recorrentes não são suficientes para afastar a irregularidade e a culpabilidade de suas condutas, razão pela qual deve ser mantida sanção administrativa aos responsáveis.

10.Todavia, reputo necessário modificar a fundamentação legal para a multa que foi aplicada mediante decisão ora impugnada. Consoante bem demonstrou o eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, não se verificou, no caso concreto, a ocorrência de dano injustificado ao erário, nem tampouco a prática de ato de gestão antieconômico. Os valores pagos aos advogados contratados não são superiores àqueles pagos a título de vencimentos aos procuradores do quadro de pessoal do Órgão.

11.Contudo, restou evidenciada a prática de ato com grave infração a norma legal, consubstanciado na contratação de advogados sem licitação e sem concurso público, sem que estivesse presente motivo suficiente para justificar tal conduta.

12.Dessa forma, deve ser alterada a fundamentação da multa aplicada aos responsáveis para o inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92. Nesse ponto, impõe-se enfatizar a possibilidade jurídica desta modificação, mesmo em sede de recurso interposto pelos responsáveis, sem que isso implique ofensa ao princípio da **ne reformatio in pejus**.

13.Cumpre destacar que os fatos que ora se examinam são exatamente os mesmos descritos na audiência prévia dos responsáveis. Não houve acréscimo ou supressão de dados decorrentes da instrução do feito. O que se está a defender, no momento, é a alteração da tipificação legal da conduta dos agentes, antes descrita como ato de gestão antieconômico de que resultou dano ao erário e agora enquadrada como grave infração a norma legal. Mudou a incidência legal, mas não a hipótese fática.

14.Nada impede que o julgador, mesmo em 2ª instância, ao examinar novamente os fatos como supedâneo do efeito devolutivo pleno dos recursos, verifique equívoco no enquadramento jurídico da questão, ressalvada, apenas, a hipótese em que o novo enquadramento agrave a situação do recorrente.

15.No caso presente, ademais, a nova fundamentação legal da irregularidade acarretará aos recorrentes a redução do valor da multa proporcionalmente ao valor aplicado pela decisão impugnada, tendo em vista que o limite normativo máximo da pena previsto para o inciso II do art. 58 é menor que o estabelecido para o inciso III do mesmo artigo. Portanto, a nova qualificação legal dos fatos ensejará melhoria na situação dos recorrentes.

Dessa forma, **data maxima venia** por divergir do Voto do eminente Ministro-Relator, Lincoln Magalhães da Rocha, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Redator

ACÓRDÃO Nº 248/2002-TCU- Plenário

1. Processo nº TC-009.980/94-6
2. Classe de Assunto: I – Pedidos de Reexame
3. Interessados: Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Inaro Fontan Pereira, José Mascarenhas Filho e Fabiano Viváqua

4. Órgão: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER
5. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.
Redator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: Serur
8. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Inaro Fontan Pereira, José Mascarenhas Filho e Fabiano Viváqua, contra o Acórdão nº 109/99 – Plenário, exarado em processo de denúncia de irregularidades praticadas pela administração do citado Órgão relativas à contratação de advogados a título de colaboradores eventuais para representarem a ex-Autarquia em procedimentos judiciais.
Considerando que foram atendidos os requisitos de admissibilidade;
Considerando que a simples existência de cargos vagos de procuradores, ainda que em percentual elevado quando comparado ao total de cargos existentes no quadro de pessoal, não é motivo, por si só, suficiente para demonstrar eventual situação caótica a justificar o desrespeito às regras constitucionais do concurso público e da licitação;
Considerando que os recorrentes não carrearam aos autos nenhum elemento adicional que pudesse comprovar a situação emergencial a justificar a contratação direta de advogados colaboradores;
Considerando que não restou evidenciada a existência de ato de gestão antieconômico de que resultou dano ao erário;
Considerando que os fatos descritos nas audiências prévias dos responsáveis enquadram-se perfeitamente no conceito de grave infração a norma legal de que trata o art. 58, II, da Lei nº 8.443/92;
Considerando que a alteração de fundamentação legal da multa aplicada aos interessados não implica agravação da pena imposta, mas, ao contrário, redução do valor da sanção pecuniária;
Considerando, ainda, os pareceres da SECEX/RN e do Ministério Público,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Revisor e pelo voto de desempate de seu Presidente, nos termos do artigo 94, inciso VIII, do Regimento Interno, em:
8.1. conhecer dos recursos apresentados pelos interessados indicados no item 3 supra como Pedidos de Reexame para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;
8.2. alterar a fundamentação legal da multa aplicada por meio do Acórdão nº 109/99 – Plenário para o art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, reduzindo o valor da sanção imposta e modificando a redação do subitem 8.2 do referido Acórdão que passa a ter o seguinte teor:
"8.2. aplicar, individualmente, aos srs. Aristarte Gonçalves Leite Júnior, Procurador-Geral no período de 25.8.92 a 2.3.94, Inaro Fontan Pereira, Diretor-Geral no período de 20.4.92 a 27.12.92, José Mascarenhas Filho, Diretor-Geral no período de 28.12.92 a 27.1.94, Fabiano Viváqua, Diretor-Geral no período de 28.1.94 a 15.2.95, e Raimundo Tarcísio Delgado, Diretor-Geral no período de 16.2.95 a 30.5.96, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 7.400,00 (sete mil e quatrocentos reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento."
8.3. manter inalterados os demais termos do Acórdão recorrido;
8.4. dar ciência dessa deliberação aos recorrentes e ao Sr. Raimundo Tarcísio Delgado.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
11.2 Ministros com voto vencido: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Valmir Campelo e Augusto Sherman Cavalcanti.

11.3 Ministro que alegou impedimento: Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I – Classe II – Plenário
TC- 005.454/2002-2
Natureza: Solicitação de Auditoria
Interessada: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados – Deputado Avenzoar Arruda.
Unidade: Fundo de Amparo ao Trabalhador - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - FAT/Planfor

Ementa: Solicitação formulada por Comissão Parlamentar, objetivando realizar auditoria nos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT/Planfor, para esclarecer questionamentos apresentados. Conhecimento. Encaminhar à interessada cópia dos esclarecimentos aduzidos na instrução técnica, bem assim informá-la da realização de trabalho de acompanhamento do FAT/Planfor (TC-006.743/2000-3), cujas conclusões deverão ser encaminhadas, oportunamente, àquela Comissão Parlamentar. Apensamento dos autos.

Adoto como parte do meu Relatório a elucidativa instrução de fls. 7/32, elaborada no âmbito da 5ª SECEX, na forma abaixo transcrita:

"Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, para realização de auditoria e prestação de esclarecimentos sobre a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, particularmente sobre a parcela dos recursos destinada pelo Fundo ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor.

1. INTRODUÇÃO

2. Preliminarmente, cabem algumas considerações sobre o FAT, que é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego e ao financiamento de Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, Proemprego, Protrabalho e Crédito Popular).

3. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS, criado por meio da Lei Complementar n° 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

4. A partir da promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, nos termos do que determina o seu art. 239, os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP foram destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos quarenta por cento, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

5. A regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego a que se refere o art. 239 da Constituição ocorreu com a publicação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Essa lei também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat - órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, atuando como gestor do FAT.

6.Dentre as funções mais importantes do Codefat, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas - no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos

relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração dos recursos do FAT.

7. As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois grupos de programas: o **Programa do Seguro-Desemprego** (com as ações/programas de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional - Planfor e de orientação e intermediação do emprego) e os **Programas de Geração de Emprego e Renda**, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf).

8. Os Programas de Geração de Emprego e Renda - voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia - associam crédito e capacitação com a finalidade de geração de emprego e renda. Os recursos extra-orçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste S/A, Caixa Econômica Federal e Banco de Desenvolvimento Econômico e Social). Fazem parte desses programas o Proger e o Pronaf.

9. Além dos programas para micro e pequenos empresários e para o setor rural, o FAT financia os chamados Programas de Promoção e Expansão do Emprego, como o Proemprego, que está voltado para setores estratégicos (como transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país), bem como o Protrabalho, que busca apoiar pólos de desenvolvimento integrado na Região Nordeste e norte de Minas Gerais, para o desenvolvimento sustentado e melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

10. Com relação à qualificação profissional o gestor do FAT, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), instituiu o **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor** por meio da Resolução n° 126, de 23/10/1996.

11. A execução, a coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional, financiadas com recursos do FAT, foram delegadas pelo Codefat, por meio da Resolução n° 96, de 18/10/1995, à antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - Sefor do então Ministério do Trabalho - MTb, incorporada pela atual Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, por intermédio do Decreto n.º 3.129, de 09/08/1999.

12. Segundo a SPPE, o objetivo do Planfor é garantir uma oferta de educação profissional (EP) permanente, no âmbito das Políticas Públicas de Trabalho e Renda - PPTR, que contribua para reduzir o desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa - PEA, combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. A meta global do Plano é construir, a médio e longo prazos, oferta de EP suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA, juntando recursos do FAT e de outras fontes.

13. A implementação do Planfor, como de diversos programas federais, ocorre de forma descentralizada mediante a celebração de convênios entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e Secretarias Estaduais de Trabalho - SET, organismos governamentais das diversas esferas da administração pública, organizações não governamentais - ONGs e/ou outras instituições interessadas na execução de programas e projetos de qualificação profissional, propostos com base nos Termos de Referência elaborados pela SPPE em consonância com a regulamentação oriunda do Codefat.

14. Para receber recursos do Planfor, os governos dos Estados e do Distrito Federal devem elaborar e submeter anualmente à SPPE o Plano Estadual de Qualificação - PEQ, proposto pelas Secretarias de Trabalho, após aprovação pela Comissão ou Conselho Estadual de Trabalho/Emprego -CET e pelas Comissões ou Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego - CMT, que devem atuar coordenadas pelas respectivas Comissões Estaduais.

15. Por meio da Resolução n° 80, de 19/04/1995, que alterou a Resolução nº 63, de 28/07/1994, o Codefat estabeleceu critérios para o reconhecimento dessas Comissões de Emprego, a ser instituída por ato do Poder Executivo local. As CETs e as CMTs, instituídas e definidas como órgãos ou instâncias colegiadas, de caráter permanente e deliberativo, teriam por finalidade consubstanciar a participação da sociedade organizada na administração de um Sistema Público de Emprego.

16.Importante registrar que, nos termos do art. 13 da Resolução n° 80, a existência das Comissões de Emprego é condição necessária para a transferência de recursos do FAT. Segundo a SPPE, as CETs e

as CMTs são responsáveis pela coordenação e homologação das ações financiadas com recursos do FAT, nos respectivos estados/DF e municípios.

17. Os PEQs são compostos por projetos e programas de educação profissional (nacionais, estaduais e emergenciais, definidos em termos de referência próprios) e de projetos especiais. Os projetos de educação profissional são propostas de realização de cursos para a clientela prevista na regulamentação do Planfor, ministrados por entidades em tese aptas a executar atividades de formação profissional.

18. Os projetos especiais compreendem ações de suporte metodológico e operacional aos projetos e programas de educação profissional, devendo contemplar, além de outras ações que as SETs decidam propor, pelo menos três atividades, a saber:

-avaliação do PEQ como um todo;

-acompanhamento e supervisão gerencial dos projetos do PEQ; e

-cadastro de entidades executoras de programas de educação profissional.

19. De acordo com a SPPE, as entidades executoras das ações do Planfor formariam uma Rede de Educação Profissional (REP), abrangendo pelo menos os seguintes grupos de instituições: universidades (especialmente unidades de extensão); escolas técnicas federais, estaduais, municipais; fundações e organizações empresariais, em particular o Sistema S (Sesi, Sesc, Sest, Senai, Senac, Senar, Senat e Sebrae); sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais livres; entidades comunitárias e organizações leigas ou religiosas.

20. Tanto as organizações de representação do empresariado como a dos trabalhadores estão estruturadas por setor, de forma hierárquica, em um sistema piramidal, tendo no topo as confederações e centrais sindicais (esfera de abrangência nacional ou regional), no meio as federações (esfera estadual) e na base os sindicatos (esfera municipal). As entidades integrantes do Sistema S estão ligadas nessa estrutura, sendo que as confederações empresariais indicam os dirigentes dos departamentos/conselhos nacionais e as federações os dirigentes dos departamentos regionais.

21. O art. 3º da Resolução Codefat 194/99 definiu as formas de implementação do Planfor:

Art. 3º O PLANFOR é implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs e Parcerias Nacionais ou Regionais (PARCERIAS), viabilizados mediante convênios, contratos ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e a SEFOR/MTb, com aprovação e interveniência do CODEFAT.

22. Assim sendo, os recursos subdividem-se em **PEQs** (recursos repassados aos Estados para emprego, por estes, em ações de qualificação profissional) e **Parcerias**, as quais se encontram definidas no § 3º do art. 3º da Res. 194/99, sendo destinadas, entre outras finalidades, à formação de instrutores, treinamento de servidores de Secretarias de Trabalho e membros de Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho, avaliação do programa e pesquisas de entidades de ensino profissionalizante. As parcerias nacionais são formalizadas mediante a assinatura de convênios diretamente entre o MTE e as entidades interessadas.

23. O TCU realizou 3 trabalhos abrangentes sobre o Planfor:

-**TC 013.836/1999-4** - Levantamento de Auditoria concluído em 09/11/1999, determinado pela Decisão 508/99 - TCU - Plenário, que aprovou o Plano Semestral de Auditoria para o 2º semestre de 1999, acolhendo sugestão do Deputado Federal Avenzoar Arruda, da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

-**TC 006.743/2000-3** – Auditoria Operacional, determinada em 26/04/2000 e concluída em 15/09/2000, originária de Decisão do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, baseada nas conclusões do Levantamento de Auditoria;

-**TC 003.473/2000-2** – Auditoria concluída em 15/09/2000, destinada a verificar irregularidades na execução do Planfor no DF em 1999, alvo de diversas matérias iniciadas em 20/2/2000 no jornal Correio Braziliense e de Representação formulada por parlamentares distritais e federais, envolvendo denúncias contra os Srs. Joaquim Domingos Roriz, Wigberto Ferreira Tartuce, Teotônio Vilela Filho e Geraldo Lessa Santos.

24. As decisões adotadas nesses processos pelo Plenário do TCU encontram-se anexadas, bem como outras relacionadas com o acompanhamento e fiscalização da execução do programa, das quais destacam-se as seguintes:

-**Decisão n° 354/2001-P** (TC-006.743/2000-3), no seu item 8.5, determinou uma consolidação do atendimento das determinações feitas pelo Tribunal, ao Codefat, ao MTE e à SFC/MF, bem como das conclusões obtidas nas Tomadas de Contas Especiais relativas ao Planfor/DF-1999, em andamento no TCU, visando oferecer ao Tribunal, após o julgamento dos vários processos em andamento, uma visão definitiva sobre a efetividade e a validade do Planfor, questionada pela auditoria operacional;

-**Decisão n° 1.013/2001-P** (TC-012.291/2001-7), incumbiu as unidades técnicas nos estados do RJ, ES, PI, MT, SP, PB, PE e RO de realizar auditorias no Planfor, nos exercícios de 1996 a 2000, em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

25. Relativamente ao Planfor/DF, a **Decisão n° 1.112/2000-P** (TC-003.473/2000-2) determinou a instauração de 42 Tomadas de Contas Especiais, abrangendo todas as entidades que receberam recursos federais em 1999, ora em fase de citação e análise das defesas apresentadas pelos envolvidos.

26. O processo original de auditoria do Planfor/DF-1999 (TC-003.473/2000-2), apresenta proposta de multa ao Secretário da SPPE/MTE, Sr. Nassim Gabriel Mehedff por irregularidades cometidas na gestão do Convênio 005/99 firmado com o DF, assim como por irregularidades praticadas em convênios de parcerias firmados em 1999.

2. Respostas aos Questionamentos

Qual o patrimônio do FAT, onde o mesmo se encontra e qual foi a parte aplicada no PLANFOR nos últimos cinco anos?

FAT - 2000/2001

RECEITA E DESPESAS (R$ MILHÕES)

ESPECIFICAÇÃO	2000	2001	VARIAÇÃO 2001/2000
(+) RECEITA CONTRIBUIÇÃO PIS/PASEP	7.816,8	8.901,4	13,9%
(-) DESPESAS	(8.676,6)	(10.320,0)	18,9%
FAT	(5.549,9)	(6.788,4)	22,3%
BNDES (40% PIS/PASEP)	(3.126,7)	(3.531,6)	12,9%
= RESULTADO PRIMÁRIO	(859,8)	(1.418,6)	65,0%
(+) RECEITAS PRÓPRIAS	4.345,1	5.228,4	20,3%
= RESULTADO FINAL	3.485,3	3.809,8	9,3%

Fonte: MTE

EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DO FAT – 2000/2001 (R$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2000	2001	VARIAÇÃO 2001/2000
EXTRAMERCADO	6.044,7	8.884,5	47,0%
EMPRÉSTIMO BNDES (40% PIS/PASEP)	33.287,8	39.625,4	19,0%
DEPÓSITOS ESPECIAIS	14.157,9	15.191,9	7,3%
TOTAL	53.490,4	63.701,8	19,1%

Fonte: MTE

PLANFOR – 1997/2001
Recursos Liberados (Em R$)

ANO	1997[1]	1998[2]	1999[1]	2000[1]	2001[1]
Região Norte	19.300.000	22.093.250[2]	18.400.000	19.673.000	16.567.700
Região Nordeste	87.700.000	91.411.176[2]	68.700.000	89.410.000	114.850.000
Região Centro Oeste	55.000.000	49.329.339[2]	36.000.000	38.700.000	14.927.500
Região Sudeste	98.400.000	101.280.830[2]	79.000.000	95.850.000	111.106.000
Região Sul	60.300.000	62.749.739[2]	45.900.000	60.640.000	65.068.000
Subtotal	320.700.000	326.864.334[2]	248.000.000	304.273.000	322.519.200
Parcerias	27.400.000	81.935.666	108.400.000	154.728.000	132.130.000
Total	348.100.000	408.800.000[1]	356.400.000	459.001.000	454.649.200

Fontes: [1]www.mte.gov.br / [2] www.ipea.gov.br

b) Se os procedimentos para estabelecimento de parcerias nacionais com entidades públicas e privadas atendem aos princípios de legalidade e economicidade, obedecendo a critérios objetivos e impessoais?

27.As parcerias nacionais do Planfor resultam de acordos e convênios formalizados diretamente pela SPPE/MTE com entidades públicas e privadas.

28.Preliminarmente, antes de entrar no campo da legalidade dos procedimentos para estabelecimento das parcerias, é oportuno mencionar que a legalidade do próprio Programa Planfor foi objeto de questionamento no TC 006.743/2000-3 (item 6.3), relativamente ao fato de a clientela alvo do programa ter deixado de ser composta exclusivamente por desempregados:

'A Legalidade do Planfor

Para uma análise do Planfor é importante recuar no tempo até a época de sua concepção, com o objetivo de resgatar as questões fundamentais que motivaram sua criação.

Àquela época (1995), o então titular da Sefor, Sr. Nassim Gabriel Mehedf, ensaiava o lançamento do Planfor, emitindo seu diagnóstico particular sobre como deveria ser atacado o problema do desemprego (vide entrevista sob o tema 'porque falta trabalho para os jovens', concedida à Revista 'Perspectiva Universitária' - Ano XXII - n° 306 - julho/1995 p. 6-7, do Mudes/Instituto da Juventude/RJ (fls. XX):

'A idéia é uma especialização permanente, que seria feita numa rede complementar. Esta é a política de transformação que a Secretaria de Formação Profissional está começando a fazer. Precisamos de uma rede onde SENAI, SENAC e escolas técnicas estejam disponíveis para o cidadão, cada vez que ele precise adquirir uma competência específica que lhe for pedida pelo mercado'.

Logo depois, a Sefor viria a propor ao MTb e ao Codefat um Plano contando com uma verba de R$ 400 milhões do FAT para programas de qualificação de empregados e de desempregados. Segundo palavras do Prof. Mehedff, 'in verbis':

'Estamos propondo, juntamente com o Ministério da Educação, uma nova política de educação profissional. Priorizamos 1º. e o 2º. grau acadêmico e reorganizamos a potencialidade que o Brasil já tem nas ONGs, dos 'S' (Senai, Senac, Sesi, SESC), universidades, empresas e sindicato dos trabalhadores. Todos funcionam muito bem, só que não se integram num grande projeto único. E isso é outra conseqüência da falta de uma política de juventude no Brasil. Acho que é por aí que temos que começar, sem pensar a curto prazo, sem imediatismos ou campanhas lançadas com cobertura da mídia e pirotecnia'.

Naquela ocasião o Prof. Mehedff, enfatizou a urgência da necessidade de planos de qualificação, ao mencionar que 'vivemos nossa última oportunidade para formar cidadãos flexíveis, capazes de viver e trabalhar numa realidade que está sempre exigindo novas especializações e mais aperfeiçoamento', tendo alertado para a gravidade das conseqüências que suas proposições evitariam: 'caso contrário, estaremos gerando uma convulsão social, com hordas de jovens desempregados e desqualificados'."

29.Cabe observar que o ambicioso projeto não poderia ser executado com base na Lei instituidora do FAT ***(1),*** cujo artigo 2º restringia o uso das verbas aos requerentes do seguro-desemprego:

(1) *Lei 7.998, de 11/01/1990.*

'Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;

II - auxiliar os trabalhadores ***requerentes ao seguro-desemprego*** *na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional.' Lei 7.998, de 11/01/90 (grifo nosso).*

30.Em 1994, uma sutil alteração no inciso II ofereceu sustentação para a extensão da clientela dos treinamentos:

*'**Art.** 1º O art. 2º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:*

Art. 2º O programa do seguro-desemprego tem por finalidade:

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;

II - ***auxiliar os trabalhadores na busca de emprego****, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.' (Lei 8.900, de 30/06/94, grifo nosso) .*

31.De acordo com a nova redação, não apenas os requerentes ao seguro-desemprego poderiam ser alvo de ações de qualificação profissional, mas todos os desempregados.

32.No entanto, o Planfor foi instituído para treinar **toda a população ativa**, seja para empregados ou desempregados. Toda a sua estruturação é de base infra-legal, criada por Resolução do Codefat, mediante artifício dirigido a expandir o âmbito do programa, inserido no art. 3º da Resolução n° 126/96:

*'**Art. 3º** Os PEQ e demais planos que venham a ser apresentados, para os fins previstos nesta Resolução, deverão se orientar pelos critérios e definições a seguir:*

*I - as ações planejadas deverão estar articuladas e de acordo com o objetivo global do PLANFOR, integradas a uma política pública de trabalho e geração de renda, com **o objetivo de garantir qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA - População Economicamente Ativa, urbana e rural**, de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo dessa forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo;'*

33.Para aceitar o enquadramento desse Programa no princípio da legalidade, seria preciso uma interpretação forçada do sentido da Lei, admitindo-se que o novo inciso II não fazia distinção entre empregados e desempregados, assumindo o pressuposto de que todos estariam em busca de emprego.

34.Retornando ao tema da contratação de parcerias pelo MTE, este Tribunal ainda não empreendeu um trabalho abrangente, vez que até o momento direcionou a maior parte de seus esforços para a fiscalização das verbas públicas federais repassadas aos Estados e DF.

35.No entanto, algumas delas foram examinadas. As parcerias de valores mais expressivos foram aquelas firmadas com entidades sindicais, tais como Fiesp, Força Sindical, CUT e SDS, cujo montante recebido em cada ano supera aquele repassado a maioria dos estados. Essas parcerias foram alvo de questionamentos de legalidade no item 8.3 do Levantamento de Auditoria (TC-013.836/199-4), que apontou a necessidade de auditorias de conformidade, destacando, dentre outros, os seguintes problemas:

-as entidades sindicais utilizam-se de subcontratações de entes privados, sem licitação, através da intermediação da contratação pelos sindicatos e federações patronais;

-a prestação de contas é um procedimento meramente formal, sem notas fiscais ou documentos comprobatórios, que ficam guardados na entidade parceira durante cinco anos para uma possível auditoria;

-inconsistências no número de treinandos informados pelo MTE, cujas planilhas apresentavam, além de números divergentes, números fracionários de treinandos, o que comprometia a confiabilidade dos dados;

-os treinamentos não priorizavam os desempregados, visto que 2/3 dos beneficiários estavam empregados.

36.Os dois primeiros problemas comprometem os princípios da legalidade e isonomia. É grave o fato de que as prestações de contas das principais parcerias, firmadas com a Fiesp, Força Sindical, SDS e CUT, tenham sido tratadas como mera formalidade pelo MTE. Estas entidades utilizaram-se do expediente da subcontratação de terceiros para realizar o objeto do contrato, não havendo registro de qualquer fiscalização do MTE ou do Codefat sobre o efetivo destino dado aos recursos do convênio.

37.A auditoria realizada no âmbito do DF, além de examinar os recursos repassados a esta unidade federativa no exercício de 1999, chegou a analisar uma amostra de três parcerias firmadas pelo MTE, para aplicação dos recursos no DF, tendo encontrado indícios de irregularidades, com comprometimento da legalidade e da economicidade (item 4.5):

'Solicitamos ao MTE os processos envolvendo parcerias com entidades sediadas no DF, tendo em vista que também se referem ao Planfor/DF. Em resposta datada de 17/08/2000, o Secretário da SPPE, Sr. Nassim Gabriel Mehedeff, encaminhou cópia dos processos de convênios firmados no período 1997/2000 e das prestações de contas de 1997/1998, informando que as prestações de contas de 1999 encontravam-se em análise.

O MTE informou no Ofício 816/SPPE que estava encaminhando os processos das seguintes contratações: 1997: Fund. Palmares, FENAJ, ENAP, CONTAG e SDS; 1998: Fund. Palmares, Secretaria do Entorno, AEB, IPHAN, ENAP, UNDIME, GTA, APAE, SENAR, FENAP, ATRICON, CONTAG, FENAJ e SDS. Acusamos o recebimento também de um Termo de Cooperação com a Unesco.

Por limitações de tempo, examinamos apenas três desses processos, cuja análise encontra-se exposta a seguir.

SECRETARIA DO ENTORNO DE BRASÍLIA E NORDESTE GOIANO DO GOVERNO DE GOIÁS - SEBN/GO

Essa Secretaria do Estado de Goiás possui sede em Brasília, situada no SDS Edifício Venâncio VI, 2º andar, tendo como responsável, na época da assinatura do convênio, o Sr. Flávio Henrique Abdelnur Candelot.

Em 08/12/98, já quase no final do exercício financeiro, firmou o Convênio n° 034/1998 com o MTE, no valor de R$ 500.000,00, registrando-se contrapartida do Estado de Goiás no valor de R$ 50.000,00. Assinaram o instrumento as seguintes pessoas:

Ministro do Trabalho, Sr. Edward Joaquim Amadeo Swaelen

Sefor, Sr. Nassim Gabriel Mehedeff

Codefat, Sr. Flávio Obino Filho

Governador de Goiás, Sr. Helenês Cândido

Secretário do Entorno, Sr. Flávio Henrique Abdelnur Candelot

O objeto do convênio consistia no ambicioso projeto de realizar 2.760 treinamentos, envolvendo trabalhadores desempregados de áreas como construção civil (720), informática (1.140) e serviços pessoais (900), em Brasília e em cinco municípios do entorno: Águas Lindas, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso, Cidade Ocidental, Novo Gama.

O empenho saiu em 10/12/98, 98NE001910. A conta prevista no contrato para o depósito dos recursos era no Banco do Brasil, conta 05.456-9, agência 0086-8, em Brasília. Porém, segundo a 98OB02009 (fl. 20), o depósito foi efetuado em outra conta do mesmo titular no Banco do Brasil: conta 55.883, agência 1503, em parcela única no valor de R$ 500.000,00 depositada em 11/12/98.

A cláusula 6.1.2 do Convênio determinava que o projeto deveria ser executado dentro do exercício de 1998, não sendo admitidos pagamentos de despesas relativas a períodos posteriores ou anteriores. O cronograma de execução (fl. 8 da prestação de contas) previa que o início e término do projeto ocorreriam em dezembro de 1998. Segundo os termos do convênio, o controle e fiscalização do Convênio eram de responsabilidade da Sefor.

O Relatório de Execução Físico Financeiro (fl. 26) informou que o treinamento foi executado entre 08/12/98 e 31/12/98, tendo o mesmo documento recebido a aprovação do ordenador de despesas, com data de 30/04/99, constando 3 assinaturas com carimbos ilegíveis.

A cópia do extrato da conta corrente n° 5.588-3, agência 086-8, do Banco do Brasil, contém a informação de que os R$ 500.000,00 foram sacados em 23/12/98, constando do histórico 'DOC C EMIT 001758' (fl. 33).

Na fl. seguinte (fl. 34), consta nota fiscal nº 058 de mesmo valor, emitida em 01/12/98, por Cooperativa de Habitação, Produção e Trabalhos Múltiplos do Distrito Federal, CNPJ 00.419.895/0001-01, situada à SEPS 712/912 Bloco 'F'. No timbre da Nota Fiscal consta endereço diferente (SIA SUL, Trecho 2, Lts. 1.195/1.205), CGC diferente (01.679.072/0001-70) e a data limite para emissão é de 01/09/98, ou seja, a Nota foi emitida 3 meses após o limite.

Na fl. 35 consta a nota fiscal nº 061, similar à primeira, no valor da contrapartida de R$ 50.000,00.

À fl. 45, consta o parecer técnico aprovando a prestação de contas, assinado por uma técnica da Sefor, com o 'de acordo' do Gerente de Projetos da Sefor, Sr. Rogério Augusto Calderón Ramos. À fl. 46, o documento anterior recebeu a aprovação da Gestora Financeira, Sra. Lívia Amorim Queiroz, em documento datado de 30/04/99. A aprovação da ordenadora de despesa, Sra. Sonia J.B. da Silva consta da fl. 54, com data de 30/04/99.

A prestação de contas possui 56 páginas, porém a única informação apresentada sobre o destino dos recursos é a transferência dos R$ 550.000,00 para a Cooperativa de Habitação, Produção e Trabalhos Múltiplos do Distrito Federal.

Não há informação sobre os cursos, nome dos alunos, locais onde foram realizados, relatório de visita do executor técnico - nada que possa esclarecer o que a Cooperativa fez com os recursos.

Cabe observar que cursos desse porte são de operação complexa. No DF, o UniCeub informou que 2 meses após a assinatura dos contratos, apenas 7 de 21 entidades haviam conseguido dar início aos cursos. A Secretaria do Entorno só dispunha de 23 dias para realizar os treinamentos, segundo os termos do contrato, sem contar o feriado do Natal.

A equipe não tinha como visitar todas as entidades auditadas e havia estabelecido como prioridade o ano de 1999. Assim, não foi possível ir a fundo no exame desse convênio. Contudo, a simples análise

do processo revelou indícios de graves irregularidades, tais como contratação de objeto inexeqüível e aprovação de prestação de contas sem elementos suficientes.

TERMO DE COOPERAÇÃO COM A UNESCO

Em 03/08/98, o Ministro do Trabalho, Sr. Edward Amadeo, juntamente com o Embaixador Elim Dutra, Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), firmaram um Termo de Cooperação com o Sr. Jorge Werthein, representante da Unesco no Brasil.

O instrumento previa desembolsos de R$ 400 mil, cuja contrapartida seria um estudo sobre a implementação de Centros Públicos de Educação Profissional, a ser realizado em 12 meses.

O empenho dos 400 mil foi efetuado em 05/08/98 (98NE00150). A primeira OB (98OB01249), no valor de R$ 230 mil, foi paga em 18/08/98 (fl. 72), tendo como favorecido a Unesco, no banco 472, agência 0001. A segunda parcela foi paga em 28/12/98 (fl. 83), após a apresentação de um relatório de duas páginas, que continha um roteiro preliminar do trabalho.

Em 31/05/99, o Sr. Jorge Werthein solicitou a prorrogação do prazo de conclusão do trabalho para 30/11/99 (fl. 84). Em 24/06/99, o Sr. Nassim Gabriel Mehedeff cobrou do Sr. Jorge Werthein o 'envio urgente de relatório das ações realizadas até o presente período...'.

Em 25/08/99, o Sr. Nassim Gabriel Mehedeff encaminhou ao Sr. Jorge Werthein uma cobrança da relação dos consultores contratados, para subsidiar resposta à Secretaria Federal de Controle Interno, que, possivelmente, estava fiscalizando o assunto. A relação foi encaminhada à SFC em 02/09/99, sem os comprovantes dos pagamentos.

Em 29/02/2000, passados 3 meses do término do projeto, a Sra. Maria Helena Gomes dos Santos, da Assessoria Internacional do MTE, cobrou do Sr. Nassim o relatório final do Termo de Cooperação (fl. 108), e este cobrou do Sr. Jorge Werthein em 16/03/2000 (fl. 109), tendo reiterado a cobrança em 11/05/2000 (fl. 110) e em 07/06/2000 (fl. 111), que é a última folha do processo.

Assim, depreende-se que não houve a entrega do relatório final e inexiste a prestação de contas, após esgotados os prazos regulamentares.

SOCIAL DEMOCRACIA SINDICAL - SDS

A cópia do processo do convênio de 1997 encaminhado pelo MTE contém 30 páginas, porém a primeira delas está numerada como 59 e a última como 175, ou seja, o processo está incompleto. No entanto, os documentos existentes indicam falhas graves.

Na análise da proposta, consta que o objeto do convênio seria treinar 300 sindicalistas de modo a inseri-los no mercado de trabalho (fl. 174), o que não faz sentido. Contudo, a prestação de contas apresenta objeto diverso, conforme será visto adiante.

Ao apresentar a documentação, a SDS informou em 31/10/97 que não tinha empregados registrados, razão pela qual não podia obter as certidões do PIS/PASEP (fl. 59).

O balanço de 30/10/97 (fl. 123) revela um patrimônio de R$ 1.600,00. No entanto, a SDS estava pleiteando recursos no valor de R$ 1 milhão e propondo uma contrapartida de R$ 350 mil (fl. 130).

Em 19/11/97, uma assessora registrou preocupação com a capacidade financeira da entidade (fl. 146), encaminhando o assunto à Sr. Nassim Gabriel Mehedeff, que submeteu a questão à Consultoria Jurídica – Conjur (fl. 147). Esta pronunciou-se em 01/12/97, apontando restrições à contratação em face da exigência de capacidade financeira compatível, conforme estipulado na IN 01/97, tenho encaminhado o parecer à Ciset. Esta pronunciou-se contrariamente à contratação (fl. 151/152) em 03/12/97, o que levou a Conjur a opinar da mesma forma (fl. 153).

Em seguida, à fls. 155156, o Presidente da SDS, Sr. Enílson Simões Moura, encaminhou um novo balanço à Sefor, datado de 30/11/97, no qual o patrimônio da entidade 'saltara' para R$ 558.171,93. Aparentemente, a mágica transformadora teve origem na contabilização como contas a receber de R$ 980.000,00 em mensalidades futuras, lançamento que não encontra respaldo nas normas contábeis, constituindo indício de fraude contábil.

Em 08/12/97, o Sr. Nassim Gabriel Mehedeff solicitou à Conjur a reconsideração de seu Parecer, em vista desse balanço, afirmando que: 'No novo Balanço, está comprovada a capacidade do Convenente para assumir a contrapartida proposta no novo Plano de Trabalho, ora encaminhado.' (fl. 170). Em novo Parecer (fl. 174), a Conjur não foi conclusiva, limitando-se a recomendar à Sefor ponderar quanto à conveniência e oportunidade de exercer sua prerrogativa de contratar a entidade, em vista da

necessidade de comprovação de capacidade financeira. Embora a cópia do processo esteja incompleta, é certo que o milhão da SDS acabou saindo, o que pode ser constatado pelo outro processo existente, de prestação de contas.

Este processo refere-se ao Convênio n° 020/97, de 17/12/1997, firmado pelo Presidente da SDS, Sr. Enilson Simões de Moura, referente a dois projetos no valor de R$ 500 mil cada um.

O primeiro projeto destinava-se a qualificar 300 dirigentes e técnicos da SDS e sindicatos filiados para gerenciarem projetos de educação profissional nos Estados, tendo sido treinados 230, número inferior ao previsto devido ao fato do curso ter coincidido com o Natal e Ano Novo em fins de 1997. Foi elaborado um manual de orientação dos gerenciadores de programas de educação profissional, acompanhado de um sistema informatizado que permite a organização dos cursos.

O segundo projeto consistia em elaboração de manual com informações sobre direitos trabalhistas e orientações para habilitação aos programas de geração de renda geridos por organismos oficiais. Foi feito um encontro entre a executiva da SDS e o BNDES, relacionado com a carteira de financiamento para geração de renda. Consta do projeto um total de 12.420 horas técnicas, tendo sido realizadas 10.680.

O objeto do convênio previa apenas o primeiro projeto e mencionava uma contrapartida no valor de R$ 200.000,00

O plano de aplicação previa empregar a totalidade dos recursos federais no pagamento a serviços de terceiros, prestados por pessoas jurídicas. As empresas que receberam os recursos foram as seguintes:

EMPRESA	CNPJ	VALOR
Medix Serviços Técnicos Especializados	61.824.736/0001-79	492.500,00
Instituto Paulista de Ensino e Cultura – IPEC	00.503.348/0001-00	500.000,00

Quase a metade da contrapartida foi empregada em passagens aéreas.

Foi apresentado um contrato com a Medix, assinado pelo seu diretor, Sr. Tadasi Takemori, de 17/12/97, para desenvolvimento de sistema, no prazo de 19 a 31/12/97.

O contrato do IPEC, assinado pelo Presidente, Sr. José Roberto Romeu Roque, previa o treinamento de 70 dirigentes e 130 técnicos em sala de aula e 500 técnicos na sistemática de ensino à distância.

A gerente da Sefor, Sra. Paula C. Andrade Horta Barbosa atestou a realização do projeto em documento de 30/04/98 e a ordenadora de despesas, Sra. Sônia J.B. da Silva aprovou a prestação de contas na mesma data.

Pelo exposto, há vários indícios de favorecimento à SDS pela Sefor, cujas investigações precisam ser aprofundadas.'

38.Questionado a respeito dessas três parcerias por meio do Ofício 7ª Secex 737, de 22/12/2000, o gestor do Planfor, Sr. Nassim Gabriel Mehedff, respondeu em 14/02/2001, por meio do Ofício MTE/SPPE 070, não reconhecendo a existência dos problemas identificados (fls. 60/66).

39.Os casos examinados representam indícios de que o papel do MTE no Planfor tem se limitado ao de distribuir as verbas federais, utilizando-se de critérios obscuros, sem a realização de licitação, aspectos comprometedores dos princípios da legalidade e isonomia. Mesmo nas parcerias que firma diretamente, o MTE não parte de objetivos por ele definidos, para, a seguir, contratar as entidades que melhor poderiam executá-los, pois os projetos de qualificação profissional vêm sendo definidos pelos contratados.

40.Preocupada com essas questões, esta Secretaria vem desenvolvendo um trabalho de acompanhamento das parcerias do Planfor (TC-015.794/2001-0) que possibilitará um melhor diagnóstico da situação, identificação das falhas e responsabilização dos gestores.

c) Se as parcerias estaduais para aplicação do PLANFOR, obedecem critérios isonômicos com publicidade dos mesmos para a habilitação das entidades?

41.As parcerias estaduais, entendidas como os contratos firmados entre as Secretarias de Trabalho Estaduais e entidades públicas e privadas, foram examinadas a nível nacional por meio de um questionário aplicado pelas unidades deste Tribunal em cada unidade federativa.

42.De acordo com o resultado dessa pesquisa, elaborada no âmbito da auditoria operacional (item 3.5.2 do TC 006.743/2000-3), as entidades executoras foram contratadas sem licitação em praticamente todos os estados, fator indicativo de que não houve a aplicação de critérios isonômicos para a habilitação das entidades.

d) Como se dá a aprovação das parcerias nacionais e estaduais? Existem técnicos responsáveis para análise e acompanhamento dos projetos?

43.**Parcerias Nacionais** - Conforme já comentado, ainda não houve um trabalho abrangente de fiscalização das parcerias nacionais por parte deste Tribunal. Os processos que já foram examinados não apresentam elementos indicativos de que o processo decisório tenha tido a participação de estudos de técnicos do MTE, ou que estes tenham desenvolvido análise ou elaboração de projetos de qualificação profissional. Quanto ao acompanhamento da execução dos projetos, os processos de prestação de contas, até o momento examinados, apresentam fortes indícios de que não houve acompanhamento de forma a assegurar que os recursos tenham sido empregados na finalidade prevista. Aliás, a finalidade das principais parcerias, expressa nos documentos dos convênios (planos de trabalho), resumia-se a metas quantitativas de treinamentos, ou seja, não havia definição prévia de que tipo de cursos seriam ministrados, o que ficava a critério das entidades contratadas pelas convenentes.

44.**Parcerias Estaduais –** Em tese, as parcerias estaduais deveriam ser orientadas pelas correspondentes Comissões Estaduais de Trabalho/Emprego (CET), **colegiado de caráter obrigatório** na definição da aplicação dos recursos, conforme o disposto no § 2º do art. 9º da Resolução nº 194/98. De acordo com a auditoria operacional (item 3.5.1 do TC-006.743/2000-3), em 1999, a CET não participou da elaboração do Plano Estadual de Qualificação nos estados do Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, São Paulo e Sergipe, e não se reuniu regularmente em Roraima.

e) Existem subcontratações ou subparcerias e, se existem, obedecem aos princípios legais?

45.As práticas da subcontratação e da ausência de licitação têm sido comum nos convênios firmados pela SPPE/MTE com as entidades parceiras, principalmente as centrais sindicais, como pode ser verificado nas consultas feitas ao *site* do Planfor na *Internet* (www.mte.gov.br).

46.A Força Sindical, por exemplo, recebeu R$ 38 milhões em 2001 para realizar 245.232 treinamentos. Desse montante, 51,5% (R$ 19.053.846,00) foram repassados ao Instituto Paulista de Ensino e Cultura (Ipec), contratado para realizar 92.855 treinamentos. O Ipec, por sua vez, programou até 07/11/2001, a execução de 163 cursos (que vão desde adm. de portaria, alfabetização, atendente de lanchonete, até autocad, automação industrial, etc), em 164 municípios, oferecendo 64.292 vagas.

47.Com a Fiesp, não foi diferente. Recebeu R$ 9,5 milhões para realizar 18.750 treinamentos. Porém, somente com a Fundação Roberto Marinho, contratada para realizar 9.375 treinamentos, repassou 47,89% dos recursos (R$ 4.550.000,00).

48.O ICT, contemplado com R$ 10 milhões do FAT para realizar 55.000 treinamentos, repassou mais da metade desse montante para três instituições, a maior delas o Instituto Piratininga de Educação e Cultura (Ipec) com 23,95%.

49.É necessário esclarecer que as parcerias realizadas diretamente pelo governo com entidades privadas, formalizadas por meio de convênios, são reguladas por normas diferentes daquelas vigentes para as entidades executoras finais do objeto do convênio. Os convênios seguem a IN/STN 01/97, enquanto os contratos subordinam-se à Lei das Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93).

50.À primeira vista, o art. 116 dessa Lei buscou equiparar as duas situações, ao estabelecer que:

'Art. 116. Aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.'

51.Da mesma forma, o parágrafo único do art. 27 da Lei 8.666/93, prevê a adoção nos convênios de procedimentos análogos aos estabelecidos pela Lei:

*'**Art. 27º**. Quando o convenente integrar a administração pública, de qualquer esfera de governo, deverá, obrigatoriamente, sujeitar-se às disposições da Lei nº 8.666/93, especialmente naquilo que se refira à licitação e contrato.*

Parágrafo único. Sendo o convenente entidade privada, não sujeita à Lei nº 8.666/93, deverá, na execução das despesas com os recursos recebidos em transferência, ***adotar procedimentos análogos aos estabelecidos pela referida lei****.' (grifos nossos)*

52.No entanto, a interposição do termo '*no que couber*' no art. 116 trouxe imprecisão ao sentido da lei, vez que gerou dúvidas sobre os casos em que cabe aplicar as disposições da Lei, inclusive no que diz respeito à subcontratação. No caso do art. 27, o parágrafo único não especifica quais seriam os procedimentos análogos aplicáveis.

53.Assim, a redação das normas deixou espaço para a interpretação da aplicabilidade da Lei das Licitações aos convênios, sendo reconhecido que são regidos, de fato, por uma Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, norma hierarquicamente inferior a uma lei.

54.Embora a IN não seja específica em relação à possibilidade de subcontratação, o parágrafo 2º de seu art. 1º dispõe que o convenente deve ter previsão legal e condições para executar o objeto:

'§ 2º A descentralização da execução mediante convênio ou Portaria somente se efetivará para entes que disponham de condições para consecução do seu objeto e tenham atribuições regimentais ou estatutárias relacionadas com o mesmo.'

55.A exigência de que a entidade convenente detenha condições para consecução do objeto e atribuições estatutárias compatíveis com o objeto do convênio poderia induzir a argumentação de que a norma buscou evitar a subcontratação de terceiros, que não dispusessem desses atributos, porém, também aqui não há vedação claramente estipulada.

56.Diferente do contrato, onde há oposição de interesses consubstanciados em direitos e obrigações, o convênio é um acordo de vontades entre partes com objetivos congruentes. Esse aspecto têm conduzido a uma certa flexibilidade na aplicação dos normativos que regulam a forma de cumprimento das obrigações assumidas pelas partes, inclusive no que diz respeito à subcontratação, priorizando-se os aspectos relacionados com o efetivo atingimento dos objetivos colimados.

57.Conclui-se, pelo exposto, que a subcontratação de executores por parte das entidades privadas convenentes não é expressamente vedada, seja pela Lei ou pela Instrução Normativa.

58.Passando, agora, às subcontratações de executores finais, de certa forma, o MTE reconheceu a existência de falhas legais, pois, de acordo com a auditoria operacional (item 4.2.1), houve uma mudança significativa no Planfor, motivada pelas inúmeras denúncias e colocações na imprensa sobre possíveis casos de malversação de recursos do FAT empregados no Planfor. A Resolução nº 234/2000 alterou dispositivos que regiam a matéria até então, tendo estipulado novos critérios para contratação de entidades executoras, entre os quais foi estabelecida a vedação da subcontratação:

'§ 9º É vedada, à instituição contratada, a sub-contratação, em parte ou na sua totalidade, do objeto principal do contrato de execução de ações de educação profissional no âmbito do PLANFOR.' (Res. Codefat 234/2000, que acrescentou o art. 3º, § 9º, à Res. Codefat 194/98)

59.No caso de haver licitação, a subcontratação é vedada, quando não prevista no Edital e Contrato, sendo, nesse caso, intransferíveis as obrigações e responsabilidades contraídas pelo licitante vencedor. Quando não há licitação, a Lei exige justificativas para a contratação, aplicáveis especificamente à entidade que está firmando o contrato ou à singularidade do serviço a ser prestado. No caso do Planfor, as exigências mais comuns são as previstas nos seguintes dispositivos da Lei:

'Art. 24. É dispensável a licitação:

...

XIII - na contratação de instituição nacional sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional; (Lei 8.666/93, art. 24, inciso XIII);'

'Art. 26. As dispensas previstas nos incisos III a XV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do § 2º do art. 8º desta lei deverão ser comunicados dentro de 3 (três) dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias, como condição de eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.' (Lei 8.666/93, art. 26);'

60.Portanto, o processo de contratação exige justificativas para a escolha do executor, do preço a ser pago e, quando utilizado o disposto no art. 24, XIII, como argumento para a dispensa, a comprovação de se tratar de entidade sem fins lucrativos, que detenha inquestionável reputação ético-profissional e cujo estatuto inclua o ensino entre os objetivos da entidade.

61.Assim sendo, essas justificativas, que autorizam a excepcionalidade da não realização da licitação, não são transferíveis a terceiros, visto que explicitam situações ou condições singulares do serviço a ser prestado e/ou do contratado.

62.No caso das principais parcerias realizadas pelo MTE em 2000, firmadas com as centrais sindicais de trabalhadores e empresários, o convênio continha uma cláusula (6.6.2) obrigando o contratado a adotar procedimentos análogos aos estabelecidos pela Lei 8.666/93, o que implicaria na necessidade de licitação ou da apresentação das competentes justificativas para a sua dispensa ou inexigibilidade. No entanto, as prestações de contas não registram que tenham ocorrido licitações ou justificativas para as subcontratações de entidades privadas, que ocorreram maciçamente, em todos os casos.

63.Assim sendo, em princípio, as subcontratações realizadas pelas parcerias, cujos convênios foram firmados com o MTE até o exercício de 2000, não infringiram as normas legais, embora possa haver irregularidades decorrentes do descumprimento de obrigações aplicáveis e extensíveis aos subcontratados.

f) Existem indícios ou comprovações de influência política na aprovação das parcerias nacionais e estaduais e, caso afirmativo, quais as providências que foram adotadas para coibir esta prática?

64.Há procedimentos que podem ser considerados indícios da intenção do uso de influência política para a contratação de entidades ou de favorecimentos na aprovação dos projetos e acompanhamento de sua execução, entre os quais:

-ausência de processo licitatório e de justificativas consistentes para a contratação;

-ausência de critérios para distribuição dos recursos;

-inversão da ordem natural de primeiro selecionar os projetos adequados à realidade da unidade federativa e depois as entidades melhor habilitadas para executá-los, ou seja, aceitação dos projetos conforme definidos pelas entidades, de acordo com seus interesses;

-ausência de acompanhamento e fiscalização durante a realização dos treinamentos, por meio de relatórios circunstanciados, bem como de prestação de contas condigna.

65.Esses indícios foram detectados pelas três principais auditorias realizadas por este Tribunal, comprometendo convênios e contratações realizadas pelo MTE e pela Secretaria de Trabalho do DF. Nos Estados, ainda não se tem elementos conclusivos para afirmar o mesmo, vez que os processos de contratação ainda não passaram por auditorias destinadas a detectar essas irregularidades.

66.No DF, as providências adotadas redundaram na interrupção do fluxo de verbas federais para a execução do Planfor, em 2000. No caso das parcerias do MTE, não houve aplicação de penalidades até o presente.

g) Há fiscalização periódica dos recursos do Planfor aplicados através de parcerias?

67.Vários órgãos públicos de fiscalização possuem atribuições de fiscalização do Planfor como um todo, entre os quais o próprio Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria Federal de Controle Interno e os Tribunais de Contas Estaduais e Federal. O programa conta, ainda, com entidades públicas e privadas especificamente contratadas pelas Secretarias Estaduais do Trabalho para auxiliar na sua fiscalização.

68.Cabe observar que trata-se de um programa de grande amplitude, que cobre todo o território nacional, o que envolve dificuldades operacionais para sua fiscalização, em vista da insuficiência de recursos humanos para a tarefa.

h) Os critérios para liberação de recursos para parcerias são objetivos ou existe concentração de recursos em algumas parcerias e distorções na distribuição por unidade da federação?

69.O levantamento de auditoria realizado em 1999 já havia encontrado concentração de recursos em parcerias nacionais ligadas às entidades sindicais de empresários e trabalhadores, cujos dirigentes têm

assento no CODEFAT, tais como a CUT, FIESP, Força Sindical, SDS e Sind. dos Metalúrgicos de SP (item 5.5 do relatório).

70.Observamos que essa concentração se ampliou nos anos seguintes. A tabela abaixo, evidencia o crescimento dos recursos destinados a essas parcerias e, também, que as principais entidades beneficiadas têm superado o volume de recursos destinado ao Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, como pode ser verificado na tabela a seguir:

Entidades	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Força Sindical	6.050	11.160	16.400	25.000	38.000
CUT	804	3.000	21.000	35.000	35.000
Fiesp/CNI/Senai/Fund Roberto Marinho	0	14.660	19.900	16.900	13.360
ICT/CGT	6.353	6.000	7.900	10.000	10.000
SDS	998	0	6.500	12.000	12.000
Metalúrgicos SP (Sindicato e CNM)	2.359	10.755	12.200	13.000	0
subtotal (a)	**16.564**	**45.575**	**83.900**	**111.900**	**108.360**
Total do Estado de São Paulo (PEQs) (b)	**49.100**	**47.200**	**36.100**	**44.100**	**48.900**
% (a/b)	**34%**	**97%**	**232%**	**254%**	**222%**

71.Quanto à distribuição dos recursos por unidade da federação, o levantamento de auditoria de 1999 analisou os empenhos liquidados dos exercícios de 1998 e 1999 (até outubro), tendo concluído pela existência de uma concentração anormal dos recursos no Distrito Federal e em Santa Catarina.

72.A auditoria operacional de 2000, atualizou o estudo até o final de 1999, ratificando aquelas conclusões. Foi observado um investimento médio de R$ 17,44 por pessoa integrante da PEA, no período de 1996 a 1999. O DF é o primeiro nessa classificação, apresentando grande distorção, com R$ 166,26 de investimento médio por pessoa da PEA, superando em mais de nove vezes a média nacional.

73.A seguir apresentamos o quadro com os totais dos investimentos feitos nos PEQs, entre 1996 e 1999, comparados com a PEA de cada UF:

UF	Total (R$ milhões)					PEA (15 anos ou +)	Investimento Médio
	1996	1997	1998	1999	Subtotal	(mil)	pela PEA (em R$)
DF	33,5	42,4	37	24,5	137,4	826,4	166,26
RR	1,5	1,4	1,6	1,4	5,9	91,8	64,27
SC	30	32,2	32,3	23,3	117,8	2.420,00	48,68
MT	7,3	10,3	10	7,7	35,3	943,4	37,42
RN	8,2	11,8	11	8,1	39,1	1.070,30	36,53
AM	4,9	5,7	7,7	5	23,3	690	33,77
AP	0,6	0,8	1	1,3	3,7	112,3	32,95
AC	0,6	0,9	1,1	1,3	3,9	132,3	29,48
PE	17	22,8	25,5	17,2	82,5	3.180,10	25,94
CE	17,1	18,9	21,5	14,5	72	2.850,30	25,26
PA	4,6	8,8	10,3	6,7	30,4	1.216,40	24,99
RO	3,5	0,6	2,5	1,2	7,8	352,4	22,13
SE	3	3,8	4,4	3,4	14,6	733	19,92
TO	2	1,5	1,8	1,4	6,7	444,7	15,07
RJ	1,5	17,3	54,6	18,4	91,8	6.103,40	15,04
MS	4	4,4	4,5	3,6	16,5	1.106,80	14,91
PB	4,2	6	6,3	3,6	20,1	1.377,00	14,6
PI	3	4,8	5,5	4	17,3	1.196,10	14,46
MG	11,1	34,9	35,3	21,1	102,4	7.774,20	13,17
RS	11,1	19,2	21,1	14,6	66	5.043,90	13,09
SP	24,7	63,5	70,5	36,1	194,8	16.152,70	12,06
BA	9	16,7	16,4	11,8	53,9	5.357,40	10,06

UF	Total (R$ milhões)					PEA (15 anos ou +)	Investimento Médio
	1996	1997	1998	1999	Subtotal	(mil)	pela PEA (em R$)
PR	7,9	9,6	13	8,8	39,3	4.277,60	9,19
ES	2,2	2,4	2,8	1,6	9	1.332,30	6,76
MA	4	3,6	4,1	3	14,7	2.361,50	6,22
GO	2,8	3,1	4,2	2,6	12,7	2.058,20	6,17
AL	0,7	0,7	2,8	1,4	5,6	986,2	5,68
TOTAL	220,0	348,1	408,8	247,6	1.224,5	70.190,7	17,44

A distribuição em 1996/98 levou em conta o local onde se realizaram as ações, a origem dos beneficiários e a utilização efetiva/potencial dos produtos por outros parceiros, em âmbito nacional/regional.
A distribuição em 1999 é a constante dos investimentos do Planfor nos PEQs, conforme publicado pela SPPE/MTE no Relatório de Avaliação Gerencial de 1999.
Fonte: Anuário Estatístico do PLANFOR 1995-1998 - Os dados de investimentos são oriundos da Tabela I6 do anuário. Os dados da PEA provêm da tabela I7. Os dados de 1999 são originários do Relatório de Avaliação do Planfor em 1999, tabela 1.

74.Outro aspecto observado pela auditoria operacional foi uma prática de subcontratação por parte dos convenentes do Planfor, ilustrada com a execução a cargo da Força Sindical, em 2000, conforme menção no relatório de auditoria do TC-006.743/2000-3, in verbis (fls. 60/61):

'169. Uma situação chamou a atenção durante o tour pelo SIGAE Internet, vislumbrando os dados do Planfor em 2000. A ***terceirização*** *e a provável quarteirização das ações do Plano. Veja-se o exemplo da parceria com a Força Sindical de São Paulo, programa com previsão de gastos de R$ 38.000.000,00 para atender a 178.101 treinandos, a um custo médio de R$ 213,36 por treinando. São 259 municípios a serem atendidos por 9 entidades executoras, dentre as quais destacamos o Instituto Paulista de Ensino e Cultura (IPEC), contratado para realizar nada menos que 403 ações em 139 municípios, com cursos dos mais variados, desde computação gráfica a azulegista, passando por cursos de idiomas. Obviamente, o quase desconhecido IPEC (pelo menos para nós aqui de Brasília) não realizará com suas próprias estruturas todos esses cursos. Certamente subcontratará outras executoras para realizarem os cursos.'*

75.Esta questão encontra-se em investigação em um trabalho de acompanhamento das parcerias (TC-015.794/2001-0).

i) A formação de turmas de alunos para a qualificação profissional obedecem a algum critério objetivo?

76.A meta global do Planfor é construir, gradativamente, oferta de qualificação suficiente para atender, anualmente, pelo menos 20% da PEA – População Economicamente Ativa.

77.O Planfor exige prioridade de foco – ou seja, pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas – para quatro grupos de público alvo considerados vulneráveis: **pessoas desocupadas** (desempregadas com seguro desemprego, desempregadas sem seguro desemprego, cadastradas no SINE e Agências de Trabalho de sindicatos e jovens buscando 1º trabalho); **pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural** (empregados em setores que estão passando por modernização ou reestruturação, enxugando quadros e/ou exigindo novos perfis profissionais; trabalhadores em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico); **micro e pequenos empreendedores** – que já têm ou querem iniciar micro e pequenos negócios (beneficiários do crédito popular – Proger, Pronaf, beneficiários do Programa Brasil Empreendedor, agricultores familiares, assentados rurais e sócios ou proprietários de pequenos negócios urbanos) e **pessoas autônomas, associadas, cooperadas ou auto geridas** (trabalhando por conta própria; participantes de associações, cooperativas, grupos de produtos e que assumem a gestão de empresas, para garantir sua continuidade e os empregos).

78.Vulnerabilidade, no caso do Planfor, quer dizer dificuldade de acesso ao trabalho e a outras alternativas de qualificação profissional, por razões de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de discriminação e seletividade no mercado.

79.Além dos quatro grupos indicados, o Planfor estabelece margem de atendimento a outras demandas vitais para o desenvolvimento sustentado ou projetos estratégicos, que podem ser contemplados com até 10% das vagas e 16% dos investimentos no exercício.

80.Tais públicos devem ser definidos com base em prioridades locais/regionais, formuladas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs/CMTs e/ou em planos estratégicos dos governos estaduais e municipais, utilizando também, nos locais em que esteja operando, os bancos de dados da intermediação de mão-de-obra e do SIGAE – Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego.

81.Para implementação do Planfor, há dois mecanismos principais, geridos pelo MTE/SPPE, sob homologação do Codefat: **PEQs** – Planos Estaduais de Qualificação e **PARCs** - Parcerias Nacionais e Regionais.

82.Os PEQs e as PARCs são instrumentos (diagnósticos e planos de trabalho) para mobilizar e articular a oferta e demanda por educação profissional (EP) em cada Estado, de modo a atingir a meta global do Planfor. São constituídos por ações de EP (cursos, assessoria, estudos e pesquisas) executadas pela rede de educação profissional – REP, contratada pela STb ou pela Parceira do programa na forma da legislação vigente, com recursos do FAT repassados pelo MTE mediante convênios.

83.As entidades contratadas para execução nos Estados deverão seguir as diretrizes do Planfor quanto a objetivos, público alvo, conteúdo, duração e resultados das ações ou projetos. Deverão, também, obedecer as orientações das STbs e das Parceiras. Portanto, a formação de turmas nas entidades executoras para realização de qualificação profissional deveria obedecer a critérios definidos no Planfor e nos respectivos PEQs e PARCs.

j) É possível identificar a existência de 'cursos fantasmas' ou 'alunos fantasmas' com o atual sistema de fiscalização do Planfor?

84.Atualmente, o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE realiza o monitoramento e o acompanhamento das ações do Planfor por meio das seguintes ferramentas de gestão: **SIGAE** – Sistema de Integrado de Gestão das Ações de Emprego, **SOP** – Sistema de Supervisão e Acompanhamento Operacional, **SIG** - Sistema de Informações Gerenciais, **Planfor. Net** e **Acesso Nacional** às bases de dados do SIGAE.

85.O **SIGAE** é um sistema de planejamento, gestão e monitoramento da política pública de trabalho e renda. Implementado a partir de 1999, sob gestão do MTE/SPPE, o sistema possui um cadastro único com informações de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro desemprego, permitindo uma visão por estado (PEQ) ou parceria, bem como das respectivas entidades executoras.

86.O módulo de qualificação do SIGAE foi projetado para auxiliar nas tarefas de planejamento e execução dos PEQs e PARCs, bem como no acompanhamento de contratos e na prestação de contas. A partir do banco de dados do SIGAE o MTE tem uma visão do andamento dos convênios firmados e pode extrair informações dessa base de dados, consolidando uma visão global do programa, por meio de um acompanhamento físico-financeiro do planejado, do contratado e do realizado.

87.Importante observar que o SIGAE é alimentado pelas STbs/parcerias e pelas próprias entidades executoras. Informações sobre cada ação (curso, programa, projeto) devem estar no Sistema até 10 dias antes do início da ação. As informações sobre execução devem ser continuamente inseridas ao longo do exercício, pelas entidades executoras, sob supervisão da STb/Parceria. A base de dados do SIGAE possibilita a indicação da clientela para as entidades executoras do Planfor e encaminhamento do trabalhador qualificado ao mercado de trabalho.

88.O **SOP** é um conjunto de ações desenvolvidas pela SPPE/MTE a fim de garantir a eficiência do Planfor (PEQs e PARCs), com simplificação de processos administrativos. Para tanto foi desenvolvida a partir de 2001 uma ferramenta gerencial (junto com a DataUnB), provendo meio de troca de informações entre a SPPE/MTE e os convenentes (STbs/Parceiras).

89.O SOP conta com a participação ativa das instituições contratadas nos estados para os projetos especiais de Supervisão e Acompanhamento do Planfor. As instituições supervisoras coletam informações e respondem a quatro questionários, enviando esses dados (via Internet) à DataUnB, que processa-os e disponibiliza ao MTE, para as intervenções e ações necessárias. Todo o ciclo de informações (fluxo operacional), desde a alimentação pelas supervisoras até a visualização pelo MTE dura poucos minutos.

90.Os dados do SOP permitem ao MTE, agilidade na identificação e correção de eventuais erros e distorções na execução do programa, orientando seus gestores e executores e acionando medidas e mecanismos de intervenção cabíveis. Como subproduto da SOP, o MTE passa a ter um banco de dados sobre a execução do Planfor, os problemas verificados e o histórico das providências tomadas, servindo

para avaliação, monitoramento, informação e comunicação social, além de oferecer subsídios para o planejamento anual/plurianual das ações.

91.O **SIG** é um conjunto de relatórios extraídos da base de dados do SIGAE com informações consolidadas visando subsidiar o gestor sobre o andamento do programa como um todo, em termos de focalização da demanda, sobre as ações (cursos, custo médio e carga horária, projetos especiais, índices de encaminhamento e taxa de evasão, etc), sobre o perfil dos treinandos e visões espaciais (por município, estado, região, regiões metropolitanas, zona rural, etc).

92.O **Planfor.Net** é um *site* na *Internet* que disponibiliza informações sobre os convênios e contratos firmados no âmbito do programa, bem como os cursos e turmas, com os respectivos nomes dos alunos matriculados, locais e períodos de realização. Essa ferramenta foi idealizada para auxiliar o chamado controle social, pois qualquer cidadão poderia acessar essas informações e, teoricamente, fiscalizar o programa.

93.O **Acesso Nacional** às bases de dados do SIGAE é um recurso implementado recentemente pelo MTE a fim de possibilitar ao gestor do programa acesso às bases de dados de cada STb e/ou Parceira.

94.Constatamos que esse conjunto de ferramentas tem condições de auxiliar a identificação de erros e distorções na execução do programa. No entanto, a fragilidade do monitoramento e acompanhamento das ações do Planfor consiste na falta de estrutura de fiscalização tanto nas STbs/Parceiras, quanto no próprio MTE, que fica muito dependente da abrangência e qualidade da fiscalização exercida pelas entidades supervisoras contratadas nos estados.

95.Essa política governamental de descentralização de recursos para desenvolvimento de programas de âmbito nacional, sem estrutura de fiscalização descentralizada e eficiente já foi objeto de recomendação ao MTE na auditoria realizada pelo TCU no Planfor (TC-006.743/2000-3).

k) Existem critérios para avaliar se o custo-aluno está dentro das condições do mercado ou se está superfaturado?

96.De acordo com informações constantes do 'Guia do Planfor 2001', o Planfor trabalha com dois parâmetros de custo: aluno-hora e horas-técnicas, assim definidos:

-aluno-hora = valor da hora ministrada a cada treinando: aplica-se a ações caracterizadas como cursos, treinamentos e outras formas de ensino presencial ou à distância (não é o mesmo que hora-aula);

-hora técnica = valor da hora de trabalho de profissionais especializados: aplica-se a ações de extensão e projetos especiais, que exigem assessoria, consultoria e afins (é equivalente a hora-aula).

97.Para cada parâmetro, o Codefat estabelece um valor de referência:

-aluno-hora: baseado nos custos de ações similares, em exercícios anteriores, no PEQ ou Parceria, balizados pelos preços de mercado (dentre os dois, o de menor valor);

-hora técnica: referido ao salário-hora ou hora-aula, incluindo encargos sociais, pagos aos profissionais da mesma área e nível, pela universidade federal ou estadual da localidade (dentre os dois, o de menor valor).

98.Custo-aluno não é parâmetro do Planfor, para fins de planejamento, nem de contratação dos cursos/programas. Pode ser eventualmente utilizado como informação gerencial, após a execução dos programas.

99.A seguir, apresentamos as diretrizes utilizadas para elaboração de orçamento no âmbito do Planfor:

-Para definir os componentes de custos é preciso formatar os programas/projetos com o concurso de especialistas, que definam conteúdos e duração; ter uma estimativa da demanda de pessoas a ser atendidas; pesquisar o mercado e os preços de ações semelhantes em anos anteriores.

-Custo total de um programa/projeto pode combinar os dois parâmetros indicados – alunos-hora e horas técnicas – especificados segundo as atividades desenvolvidas.

-Valor aluno-hora ou hora técnica adotado podem incluir todas as despesas de custeio dos programas: remuneração de docentes, instrutores, supervisores, orientadores, consultores; encargos trabalhistas e fiscais, materiais didáticos; auxílios ou bolsas de alimentação e transporte para os treinandos; passagens e diárias, divulgação dos programas, material de consumo (só não pode incluir despesas de capital – aquisições de equipamentos, material permanente, etc.).

-Não é necessário especificar os itens de custeio no PEQ ou projeto de Parceria, mas é preciso ter sua memória de cálculo, para fins de documentação e negociação.

-Os parâmetros adotados devem ser permanentemente aferidos com os preços de mercado, pois a legislação estabelece que o Planfor deve trabalhar com menor preço, desde que garantida a qualidade e conteúdo desejados.

-Todo preço ou custo no Planfor deve ser documentado, mesmo que esteja dentro ou aquém dos parâmetros indicados. A documentação aceitável de preços são tabelas de associações profissionais, publicações especializadas e outras fontes previstas na legislação em vigor. Toda documentação deve ser mantida na Stb/Parceria, para comprovação e/ou anexação ao PEQ/PARC.

-Para valores acima dos parâmetros indicados, é preciso rigorosa justificativa, que comprove e documente: preços vigentes no mercado de trabalho local; especificidade do projeto a ser desenvolvido e dos profissionais a ser contratados, com base em bibliografia, estatísticas, pareceres especializados e outras referências técnicas aplicáveis à matéria; peculiaridades regionais que impliquem ônus adicional ao projeto, tais como distâncias, transportes, comunicações, condições climáticas.

100.As regras para a definição dos custos encontram-se estipuladas nos arts. 10 e 11 da Res. Codefat 258, de 21/12/2000, a seguir transcritas:

'***Art. 10.*** *A composição dos custos, na contratação de instituições executoras de ações de EP, no âmbito do PLANFOR, que deverá obrigatoriamente ser feita através de planilha detalhada de custos, poderá contemplar despesas de custeio necessárias para sua execução, incluindo remuneração direta de docentes, instrutores, supervisores, orientadores, pesquisadores, consultores; encargos trabalhistas e fiscais; material didático; auxílios ou bolsas de alimentação e transporte para os treinandos; passagens e diárias; divulgação dos programas; material de consumo.*

Art. 11. *Deverão ser adotados, na elaboração dos Planos de Trabalho, os seguintes parâmetros de custo, sem prejuízo da comprovação de sua adequação ao mercado de trabalho local, documentada mediante tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas e outras fontes previstas em lei:*

I - ações de EP caracterizadas como cursos, treinamentos e outras formas de ensino presencial ou à distância serão calculadas a partir do valor médio por aluno-hora, tomando como referência custos de execução de ações similares em exercício(s) anterior(es), no âmbito do PLANFOR, ou, no caso de ações/projetos novos, custos comprovados de ações semelhantes no mercado local, nos termos da fórmula seguinte:

x = (a . b . y), onde:

x = custo total do curso/treinamento, na habilidade em questão;

a = número total de treinandos matriculados no curso/treinamento;

b = carga horária do curso ou treinamento, por treinando;

y = custo médio aluno-hora em exercício(s) anterior(es)/projeto(s) similar(es) do PLANFOR ou preços de mercado na localidade, dentre os dois o de menor valor.

II - ações de extensão, pesquisa, assessoria, consultoria e afins serão orçadas em horas técnicas, tomando por base a máxima remuneração de profissionais de nível e área correspondentes aos do projeto, pagos pela universidade pública, federal ou estadual, ou preços de mercado na localidade, dentre esses o menor.

§ 1º *Os custos calculados em bases diferentes dos especificados nos incisos I e II acima, caso elevem o dispêndio por aluno-hora ou por hora técnica acima dos parâmetros indicados, poderão ser aceitos desde que justificados com base em pelo menos um dos seguintes critérios:*

I - preços vigentes no mercado de trabalho local, comprovados por meio de tabelas de associações profissionais, publicações especializadas e outras fontes previstas na legislação em vigor;

II - especificidade do projeto a ser desenvolvido e dos profissionais a serem contratados, documentada em bibliografia, estatísticas, pareceres especializados e outras referências técnicas aplicáveis à matéria;

III - peculiaridades regionais comprovadas, que impliquem ônus adicional ao projeto, tais como distâncias, transportes, comunicações, condições climáticas.

§ 2º *O custo total de um projeto poderá combinar os dois parâmetros indicados (alunos-hora e horas técnicas) devidamente especificados segundo a natureza das ações previstas.'*

101.Na prática, o valor de cada contrato segue uma fórmula simples, resultante do produto do número de treinandos x carga horária do curso x custo aluno-hora. Este último componente tem oscilado

em uma faixa entre R$ 1,50 e 2,50, observando um nível padrão de acordo com a realidade econômica de cada unidade federativa. Em 2000, por exemplo, o custo médio situou-se em R$ 2,00:

PLANFOR-2000: custo aluno-hora* (em R$)

Indicadores	**PEQs**	**Parcerias**	**Total**
? ?mínimo	1,20	2,10	1,40
? ?médio	**1,90**	**2,60**	**2,00**
? ?máximo	5,30	10,80	3,20

Fonte: SIGAE

102.Os cursos que extrapolam essa média, necessitam de justificativas, conforme os critérios estipulados no parágrafo 1º do art. 11 da Res. Codefat 258. A carga horária média foi de 62 horas, em 2000, oscilando em 80% dos casos entre 20 e 100 horas.

103.Em 1999, no DF, observou-se uma certa rigidez no parâmetro de custo aluno-hora. Assim, o superfaturamento envolvia, geralmente, o inchaço do número de alunos ou da carga-horária. Houve muitos casos de cursos que tiveram sua carga horária efetiva reduzida em relação ao contratado, de alunos considerados como concluintes, mas que não completaram o curso com aproveitamento ou, mesmo, que não existiam.

l) O TCU, tendo realizado auditoria no FAT, identificou irregularidades? Se positivo, já foram sanadas e quem adotou ou deixou de adotar as providências?

104.Conforme informado no início da presente instrução, o TCU realizou diversos trabalhos sobre o Planfor, dos quais destacamos os seguintes:

-TC 013.836/1999-4 - Levantamento de Auditoria concluído em 09/11/1999, determinado pela Decisão 508/99 - TCU - Plenário, que aprovou o Plano Semestral de Auditoria para o 2º semestre de 1999, acolhendo sugestão do Deputado Federal Avenzoar Arruda, da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

-TC 006.743/2000-3 – Auditoria Operacional, determinada em 26/04/2000 e concluída em 15/09/2000, originária de Decisão do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, baseada nas conclusões do Levantamento de Auditoria;

-TC 003.473/2000-2 – Auditoria concluída em 15/09/2000, destinada a verificar irregularidades na execução do Planfor no DF em 1999, alvo de diversas matérias iniciadas em 20/2/2000 no jornal *Correio Braziliense* e de Representação formulada por parlamentares distritais e federais, envolvendo denúncias contra os Srs. Joaquim Domingos Roriz, Wigberto Ferreira Tartuce, Teotônio Vilela Filho e Geraldo Lessa Santos.

105.As decisões adotadas nesses processos pelo Plenário do TCU, assim como o Relatório e Voto do Ministro-Relator, encontram-se anexadas, bem como outras relacionadas com o acompanhamento e fiscalização da execução do programa, das quais destacam-se as seguintes:

-a **Decisão nº 279/2000-TCU-Plenário** (fls. 33/34**,** TC-013.836/1999-4), no seu item 8.3, determinou a esta Secretaria que acompanhasse o Planfor durante o exercício de 2000, com especial atenção para a matéria relativa à qualificação e colocação do trabalhador no mercado de trabalho, e a questão da celebração de parcerias, notadamente aquela firmadas com a FIESP, Força Sindical;

-a **Decisão nº 1.112/2000-TCU-Plenário** (fls. 35/36**,** TC-003.473/2000-2), no seu item 8.1, determinou a instauração de tomada de contas especial referente a cada entidade contratada pela Seter/DF para a execução do Planfor/DF no exercício de 1999 e à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE); no seu item 8.3, determinou a audiência do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTE, do Coordenador-Geral dos Recursos do FAT e do Secretário Nacional de Formação Profissional e do Secretário de Políticas Públicas de Emprego; e no seu item 8.7, determinou à Secretaria Federal de Controle Interno que realizasse auditoria em todos os convênios e parcerias firmados no âmbito do Planfor para aplicação dos recursos no Distrito Federal, desde 1996 até 2000, com exceção do exercício de 1999;

-a **Decisão nº 354/2001-TCU-Plenário** (fls. 37/39**,** TC-006.743/2000-3), no seu item 8.5, determinou uma consolidação do atendimento das determinações feitas pelo Tribunal, ao Codefat, ao MTE e à SFC/MF, bem como das conclusões obtidas nas Tomadas de Contas Especiais relativas ao Planfor/DF-1999, em andamento no TCU, visando oferecer ao Tribunal, após o julgamento dos vários

processos em andamento, uma visão definitiva sobre a efetividade e a validade do Planfor, questionada pela auditoria operacional;

-a **Decisão n° 1.013/2001-TCU-Plenário** (fls. 40**,** TC-012.291/2001-7), incumbiu as unidades técnicas nos estados do RJ, ES, PI, MT, SP, PB, PE e RO de realizar auditorias no Planfor, nos exercícios de 1996 a 2000, em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

106.Foram instauradas 42 Tomadas de Contas Especiais no DF, abrangendo todas as entidades que receberam recursos do Planfor em 1999, ora em fase de análise das defesas apresentadas pelos envolvidos.

107.Consta, também, do planejamento do TCU a realização de auditorias em 10 Estados (RJ, ES, PI, MT, SP, PB, PE, RO, TO e DF), sobre o Planfor no período de 1996 a 2000, oito delas determinadas no item 8.2 da Decisão 1.013/2002, adotada no TC 012.291/2001-7, em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC (TC 015.933/2001-6), de 31/08/2001.

108.Cabe informar que esta Secretaria já iniciou um acompanhamento sobre a execução do Planfor/2002 e fará uma avaliação global do sistema FAT/Planfor, no segundo semestre, em decorrência do item 8.5 da Decisão 354/2001-Plenário (TC-006.743/2000-3). Serão avaliadas as formas de monitoramento, acompanhamento e avaliação do programa pelo MTE, bem como os sistemas de informações, oferecendo, também, uma visão sobre a efetividade do programa. Serão considerados nesse trabalho os resultados das auditorias programadas nos estados e de outros processos julgados no período (como as Tomadas de Contas Anuais e Especiais).

m) A Receita Federal acompanha a transferência de recursos do Planfor para entidades e pessoas, no que diz respeito a cobrança dos impostos devidos?

109.Nas auditorias realizadas no Planfor pelo TCU, não foi abordado o tema sobre a atuação da Receita Federal na cobrança de impostos devidos pelas entidades executoras dos PEQs, quando do recebimento de recursos destinados ao Planfor. A informação deverá ser solicitada junto à Secretaria da Receita Federal, órgão responsável pela fiscalização de impostos federais.

3. Encaminhamento e Proposta

110.Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar cópia da presente instrução, bem como do Relatório, Voto e Decisão que vier a ser proferida à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

b) arquivar os presentes autos.”

2.O Diretor de Divisão, com a aquiescência da Secretária de Controle Externo em Substituição, propôs, no mérito, a adoção das seguintes medidas:

a) “encaminhar, ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, cópia da instrução e seus anexos constantes das fls. 7/66, destes autos”;

b) “informar, ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados que esta unidade técnica está realizando o acompanhamento do FAT/Planfor (TC-006.743/2000-3), com vistas a obter uma visão definitiva sobre a efetividade e validade do programa, e que tão logo esteja concluído esse trabalho será encaminhada cópia do respectivo relatório àquela comissão parlamentar”;

c) “apensar, nos termos dos arts. 4°, inciso III, 27 e 29 da Resolução n° 136/2000, c/c o art. 140 do Regimento Interno do TCU, o presente processo nos autos do TC-006.743/2000-3 (auditoria operacional do Planfor transformada em acompanhamento), para tramitação conjunta”.

É o Relatório.

VOTO

3.Cuidam os autos de solicitação formulada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (Ofício Pres. n° 367/01), nos moldes requeridos pelo Deputado Avenzoar Arruda, no sentido de se realizar auditoria sobre os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, particularmente sobre a parcela dos recursos destinada pelo Fundo ao Plano Nacional

de Qualificação do Trabalhador – Planfor, com o objetivo de esclarecer os questionamentos aduzidos pelo nobre parlamentar em seu requerimento de fls. 2/4 (letras “a” a “m”) acerca da aplicação dos referidos recursos.

4.Quanto à admissibilidade, a presente solicitação está em conformidade com o art. 38 da Lei 8.443/92 c/c o art. 184 do Regimento Interno deste Tribunal e o art. 43, inc. III, da Resolução TCU nº 136/2000, devendo, pois, ser conhecida.

5.Passando ao exame de mérito, a instrução técnica apresentou esclarecedoras considerações a respeito da concepção, organização, estruturação e regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego e ao financiamento de Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, Proemprego, Protrabalho e Crédito Popular).

6.No que tange às indagações deduzidas nesta solicitação, de notar que, a despeito de sua complexidade e abrangência, a instrução de fls. 7/32, acompanhada dos anexos às fls. 33/66, desincumbiu-se a contento de seu mister, respondendo objetivamente a cada questão apresentada, com supedâneo em dados e informações extraídos não só de trabalhos já realizados no TCU, como também de documentos enviados pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, em confronto com dados disponíveis em sistemas informatizados.

7.Cumpre ressaltar que, de conformidade com a resposta oferecida ao quesito “l”, este Tribunal já realizou diversos trabalhos de fiscalização sobre a aplicação dos recursos do FAT/Planfor, cujas deliberações adotadas no âmbito desta Corte encontram-se anexadas ao presente trabalho, merecendo destaque as Decisões Plenárias nºs 279/2000 (TC-013.836/1999-4, Ata 13/2000), 1.112/2000 (TC-003.473/2000-2, Ata 49/2000), 354/2001 (TC-006.743/2000-3, Ata 23/2001) e 1.013/2001 (TC-012.291/2001-7, Ata 53/2001).

8.Como corolário dessa atuação, consta o registro da instauração de 42 Tomadas de Contas Especiais no DF, abrangendo todas as entidades que receberam recursos do Planfor em 1999, ora em fase de análise das defesas apresentadas pelos envolvidos. Afora isso, verifica-se, também, a realização de auditorias em 10 Estados (RJ, ES, PI, MT, SP, PB, PE, RO, TO e DF), sobre o Planfor no período de 1996 a 2000, oito delas determinadas no item 8.2 da Decisão nº 1.013/2002, adotada no TC 012.291/2001-7, em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (TC-015.933/2001-6).

9.Não menos importante é a derradeira informação apresentada em atendimento ao referido quesito, no sentido de que a 5ª SECEX “já iniciou um acompanhamento sobre a execução do Planfor/2002 e fará uma avaliação global do sistema FAT/Planfor, no segundo semestre, em decorrência do item 8.5 da Decisão 354/2001-Plenário (TC-006.743/2000-3). Serão avaliadas as formas de monitoramento, acompanhamento e avaliação do programa pelo MTE, bem como os sistemas de informações, oferecendo, também, uma visão sobre a efetividade do programa. Serão considerados nesse trabalho os resultados das auditorias programadas nos estados e de outros processos julgados no período (como as Tomadas de Contas Anuais e Especiais)”.

10.Enfim, verifico, pelo teor das respostas aduzidas pela Unidade Técnica, que grande medida dos questionamentos objeto da presente solicitação encontra-se devidamente satisfeita, restando não atendidas apenas questões que ou refogem à competência desta Corte, como por exemplo a indagação pertinente à atuação da Receita Federal (letra “m”) ou são objeto de trabalhos de acompanhamento e fiscalização ainda não concluídos no âmbito deste Tribunal, cujas conclusões devem ser encaminhadas, oportunamente, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

Assim, acolhendo o parecer da Unidade Técnica, Voto por que este Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 818/2002-TCU-Plenário

1. Processo: TC-005.454/2002-2
2. Classe de Assunto: II – Solicitação de Auditoria
3. Unidade: Fundo de Amparo ao Trabalhador - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - FAT/Planfor
4. Interessada: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados – Deputado Avenzoar Arruda
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 5ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fundamento no art. 38 da Lei 8.443/92 c/c o art. 184 do Regimento Interno e art. 43, inc. III, da Resolução TCU nº 136/2000, conhecer da presente solicitação, para:
8.1 - encaminhar, ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, cópia da instrução e seus anexos constantes das fls. 7/66, destes autos;
8.2 - informar, ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados que se encontra em curso neste Tribunal a realização de acompanhamento do FAT/Planfor (TC-006.743/2000-3), com vistas a obter uma visão definitiva sobre a efetividade e validade do programa, e que tão logo esteja concluído esse trabalho será encaminhada cópia do respectivo relatório a essa comissão parlamentar;
8.3 – determinar, nos termos dos arts. 4°, inciso III, 27 e 29 da Resolução n° 136/2000, c/c o art. 140 do Regimento Interno do TCU, o apensamento do presente processo nos autos do TC-006.743/2000-3 (auditoria operacional do Planfor transformada em acompanhamento), para tramitação conjunta.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO II -CLASSE IV – PLENÁRIO
TC - 001.824/1999-6
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
Responsável: Joamir Fontes da Silva

Ementa: TCE instaurada contra ex-funcionário da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em decorrência da prática de irregularidades acarretando desvio de valores da empresa. Citado inicialmente, o responsável apresentou alegações de defesa. Novamente citado, não apresentou alegações nem recolheu o débito. Indícios de má-fé. Contas irregulares. Autorização para cobrança judicial do débito. Cópias ao Ministério Público da União.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada contra o Sr. Joamir Fontes da Silva, ex-empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT, em decorrência da prática de

irregularidades acarretando desvio de valores da empresa. O responsável exercia a função de Chefe na Agência dos Correios de Santo Antônio de Leverger/MT.

2.A partir de levantamento levado a efeito no âmbito da ECT verificou-se que o desvio de valores imputado ao responsável resultou em prejuízo aos cofres da Empresa no montante de R$ 17.265,67, tendo a data de 28.01.1997 como termo inicial do débito.

3.Tendo inicialmente a citação do responsável sido efetivada para recolhimento de valor superior ao acima demonstrado, este Relator determinou nova citação pelo valor correto, o que foi levado a efeito pela Unidade Técnica. Não obstante a nova citação, o responsável não recolheu o débito nem apresentou quaisquer outras alegações de defesa.

4.Em nova análise do feito (fls.240/241) a SECEX/MT manifesta-se pela **rejeição das alegações de defesa** apresentadas pelo responsável quando da primeira citação.

5.Divergindo, em parte, desse posicionamento da Secretaria de Controle Externo, o nobre Representante do Ministério Público emitiu a Parecer de fl. 243, cujo teor adoto como parte do Relatório:

"Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, em virtude de irregularidades praticadas pelo Sr. Joamir Fontes da Silva, ex-chefe da Agência dos Correios de Santo Antônio de Leverger/MT.

Inicialmente citado, o responsável apresentou alegações de defesa às fls.214/217.

O Relator do feito, Ministro Valmir Campelo, ao constatar que a TCE tinha sido instaurada apenas pelo débito remanescente de R$ 17.265,67 e não como constou do Ofício n° 349/1999 (fl. 207), determinou à SECEX/MT que realizasse nova citação do responsável, agora somente por aquele valor (fl. 236).

Após nova citação válida, o responsável quedou-se inerte, sem oferecer defesa.

A SECEX/MT, aproveitando a defesa anterior (fls. 214/217), refuta em parte os argumentos do responsável e, em pareceres uniformes, conclui pela rejeição parcial das alegações de defesa, concedendo-se ao responsável novo e improrrogável prazo para comprovar, perante o TCU, o recolhimento aos cofres da ECT da importância R$ 17.265,67, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 28.01.1997 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Os elementos constantes dos autos permitem ratificar as conclusões alvitradas pela SECEX/MT. Todavia, entendemos que estas contas já estão em condição de serem julgadas, haja vista não se ter constatado, nos autos, a boa-fé do responsável, sendo aplicável, portanto, a Decisão Normativa n° 35/2000, que autoriza a supressão da etapa de rejeição das alegações de defesa.

Ante o exposto, aquiescendo aos fundamentos de mérito lançados pela Unidade Técnica às fls. 240/242, propomos ao Tribunal:

a) julgar irregulares as presentes contas e em débito o Sr. Joamir Fontes da Silva, com fulcro nos artigos 1°, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 19, *caput*, da Lei n° 8.443/92, ante a diferença apresentada no balancete da Agência dos Correios de Santo Antônio de Leverger/MT no período de 18.01 a 27.01.1997, condenando-o ao pagamento da importância de R$ 17.265,67, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 28.01.1997 até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da ECT (art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada Lei c/c o art. 165, inciso III, 'a', do Regimento Interno/TCU);

b) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/92, caso não atendida a notificação;

c) determinar à SECEX/MT que, após o trânsito em julgado do Acórdão e caso o Sr. Joamir Fontes da Silva não comprove, no prazo fixado, o recolhimento do débito, encaminhe o nome do responsável à ECT, para fins de inclusão no CADIN."

É o Relatório.

V O T O

6.Numerosos têm sido os casos de irregularidade dessa natureza praticadas por ex-empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos já trazidos a este Tribunal sob a forma de Tomada de Contas Especial, em cujos exames esta Casa tem, julgado irregulares as contas, autorizado a cobrança judicial do débito e encaminhado cópia dos autos ao Ministério Público para a propositura de ações civis e penais cabíveis.

7.Quanto ao enquadramento legal da condenação, data vênia do nobre representante do Ministério Público, considerando a natureza das irregularidades demonstradas nos autos, entendo serem mais consentâneas para o caso as disposições constantes da alínea "d" do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92.

Ante todo o exposto, acolhendo, em parte, as proposições da Unidade Técnica e do Ministério Público, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 249/2002 - TCU - Plenário

1. Processo: TC-001.824/1999-6
2. Classe de Assunto: (IV) Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Joamir Fontes da Silva
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: SECEX/MT
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. Joamir Fontes da Silva, instaurada em razão de irregularidades praticadas no âmbito da Agência dos Correios de Santo Antônio de Leverger/MT onde exercia a função de Chefe, acarretando prejuízo aos cofres da Empresa da ordem de R$ 17.265,67, contados a partir de 28.01.1997;

Considerando que, sendo inicialmente citado o responsável apresentou alegações de defesa e que sendo novamente citado não apresentou novas alegações nem recolheu o débito;

Considerando a caracterização de má-fé por parte do responsável, especialmente em ter-se mantido silente após a segunda citação;

Considerando que ficou caracterizada nos autos a ocorrência de desvio de valores, acarretando prejuízo aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; e

Considerando, em parte, o mérito dos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", 19 e 23, inciso III, alínea "b", todos da Lei nº 8.443/92, em:

8.1. julgar irregulares as presentes contas e em débito o Sr. Joamir Fontes da Silva, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento, aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, da importância de R$ 17.265,67 (dezessete mil, duzentos e sessenta e cinco reais e sessenta e sete centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora contados a partir de 28.01.1997 até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente;

8.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; e

8.3. remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC-001.230/2000-5 (c/ 01 volume)

Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade:Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/ES.
Responsáveis: Francisco Lordes, Diretor-Regional, e outros.

EMENTA: Tomada de Contas Especial originária da conversão de processo de Denúncia. Aplicação de multa ao dirigente da entidade, autorização para cobrança judicial da dívida e determinação de inclusão do nome do responsável no Cadin, caso não atendida a notificação (Decisão Plenária). Recolhimento da multa. Quitação. Apensamento dos autos ao processo de contas anuais da entidade.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial originária da conversão de processo de Denúncia acerca de irregularidades no Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/ES relacionadas à existência de contrato firmado pelo Centro de Formação de Condutores de Veículos do Senai/ES.

2.Mediante o Acórdão n. 284/2001 (fls. 111/112), este E. Plenário deliberou no seguinte sentido (alterado pelo Acórdão n. 076/2002, fl. 118):

“8.2 – rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco Lordes, Diretor-Regional do Senai/ES, e com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, alínea **a**, da Lei n. 8.443/92, julgar irregulares as suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida Lei, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), em conformidade com a legislação então vigente (art. 53 do Decreto-lei n. 199/67), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que efetue e comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 165, inciso III, **a**, do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”.

3.Mediante o ofício de fl. 123, o Sr. Francisco Lordes comunica ao Tribunal o recolhimento da multa, juntando, para comprovação, o Darf de fl. 124.

4.Nessas condições, a Secex/ES propõe seja dada quitação ao referido responsável e encaminhados os autos à 5ª Secex, para juntada à prestação de contas do Senai/ES relativa ao exercício de 2000, em atendimento ao subitem 8.5 do supracitado Acórdão, posteriormente à comunicação da quitação ao Sr. Francisco Lordes (fl. 125).

5.O Ministério Público manifesta-se favoravelmente (fl. 126v).

6.É o Relatório.

VOTO

Considerando a comprovação do recolhimento da multa aplicada ao Sr. Francisco Lordes, cabe dar-lhe quitação, **ex vi** do art. 27 da Lei n. 8.443/1992.

2.De outra parte, findado o presente processo, cumpre encaminhá-lo à 5ª Secex com vistas ao seu apensamento à prestação de contas do Senai/ES relativa ao exercício de 2000, a teor do art. 27 da Resolução TCU n. 136/2000 e em atendimento ao subitem 8.5 do supracitado Acórdão n. 284/2001 – TCU/Plenário.

Destarte, voto por que seja adotada a decisão, sob a forma de acórdão, que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 250/2002 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-001.230/2000-5 (c/ 01 volume)
2. Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial originária da conversão de processo de Denúncia.
3. Responsáveis: Francisco Lordes, Diretor-Regional, Robson Santos Cardoso, Gerente do Centro de Educação e Tecnologia, e Fábio Ribeiro Dias, Gerente interino.
4. Entidade: Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/ES.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
6. Representantes do Ministério Público: Drs. Lucas Rocha Furtado, Cristina Machado da Costa e Silva e Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: Secex/ES.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial tendo como responsáveis os Srs. Francisco Lordes, Diretor-Regional, Robson Santos Cardoso, Gerente do Centro de Educação e Tecnologia, e Fábio Ribeiro Dias, Gerente interino do Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/ES.

Considerando que este Plenário, na sessão de 07/11/2001, proferiu o Acórdão n. 284/2001 (alterado pelo Acórdão n. 076/2002), mediante o qual, entre outras deliberações, rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco Lordes, Diretor-Regional do Senai/ES, julgou suas contas irregulares e aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992;

Considerando o referido responsável comprovou o recolhimento da referida multa;

Considerando o parecer da Secex/ES, acolhido pelo Ministério Público/TCU, no sentido de que seja dada quitação ao Sr. Francisco Lordes e encaminhados os autos à 5ª Secex, para juntada à prestação de contas do Senai/ES relativa ao exercício de 2000, em atendimento ao subitem 8.5 do supracitado Acórdão;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, em:

8.1 – dar quitação ao Sr. Francisco Lordes, **ex vi** do art. 27 da Lei n. 8.443/1992;

8.2 – encaminhar, a teor do art. 27 da Resolução TCU n. 136/2000, os presentes autos à 5ª Secex, com vistas ao seu apensamento ao processo de prestação de contas do Senai/ES relativo ao exercício de 2000.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-003.722/2001-8 e TC-006.416/2002-6
Natureza: Levantamento de Auditoria
Órgão: Ministério dos Transportes
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2001. Levantamento de auditoria. Recuperação das instalações do Porto de Laguna no Estado de Santa Catarina. Determinações, realização de audiência e suspensão dos pagamentos por meio da Decisão nº 604/2001 – Plenário, TC-003.722/2001-8. Apresentação das razões de justificativa. Cumprimento. Saneamento. Novas determinações. Remessa de cópia da decisão à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Arquivamento. Fiscobras 2002. TC-006.416/2002-6 referente à mesma obra. Ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários. Determinações. Remessa de cópia da decisão à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Arquivamento.

RELATÓRIO

Estes processos têm por objeto os levantamentos de auditoria realizados nas obras de recuperação do Porto de Laguna no Estado de Santa Catarina. A obra foi incluída nos Planos Especiais de Auditoria de 2001 e 2002 com a finalidade de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração das leis orçamentárias de 2002 e 2003, por meio do sistema Fiscobras.

2. Passo a transcrever a instrução de fls. 242/253 do TC-003.722/2001-8 (Fiscobras 2001), da lavra do ACE Antônio Machado.

Parecer da Unidade Técnica - TC-003.722/2001-8

“...”

2.O processo da presente auditoria foi apreciado por este Tribunal em 22.8.2001, conforme a Decisão n° 604/2001 – TCU – Plenário, que, dentre outras providências, deliberou:

‘(...)

8.1. determinar ao Ministério dos Transportes que:

8.1.1. abstenha-se de promover qualquer aumento de preço até a conclusão da obra e, caso necessário, comunique o fato a este Tribunal, acompanhado de documentos comprobatórios, com base no art. 113 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a negociação feita no 2° Termo Aditivo ao Contrato n° 24/2000-MT, relativa à substituição de 42.150 toneladas de blocos de rochas por 17.536 toneladas de tetrápodes;

8.1.2. retifique o § 5°, cláusula quarta, do Contrato n° 24/2000-MT, nos exatos termos do Edital da Concorrência n° 104/99-MT, com a redação ‘Io = índice inicial referente ao mês da data de apresentação da proposta’, em cumprimento ao art. 41 da Lei nº 8.666/93;

8.1.3. evite a certificação irregular de serviços não prestados;

8.2.fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministério dos Transportes, com base no art. 45 da Lei nº 8.443/92:

8.2.1. renegocie o preço das 2.192 unidades adicionais de tetrápode, constantes do referido termo aditivo, para que tal preço espelhe apenas o custo dos materiais, mão-de-obra e equipamentos diretamente utilizados, os encargos sociais e BDI, e mais um aluguel razoável pelo uso das fôrmas, uma vez que o seu custo de fabricação já foi incluído no preço das 1.530 peças inicialmente licitadas, na forma do art. 58, inciso I e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93;

8.2.2. apresente a este Tribunal o resultado da renegociação objeto do subitem 8.2.1, acompanhado dos respectivos documentos comprobatórios, incluindo a composição do custo unitário de fabricação dos tetrápodes, do custo de fabricação das formas utilizadas e do custo do aluguel das referidas fôrmas, na forma do art. 113, ***caput****, da Lei nº 8.666/93, mantendo suspensos quaisquer pagamentos relativos ao Contrato nº 24/2000-MT, enquanto não cumprida a presente determinação;*

8.3. determinar à Secex/SC que realize a audiência dos responsáveis relacionados a seguir, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa para as ocorrências apontadas no levantamento de auditoria:

8.3.1. João Aires Pinheiro (Engenheiro Fiscal Residente), Alexandre A. F. F. Vilaça (Chefe da DIVOS do Departamento de Portos), José Ricardo Ruschel dos Santos (Coordenador-Geral de Infra-estrutura Portuária), Paulo Roberto Kozlowski Tannenbaum (Diretor de Portos) e Júlio Domingues (Subsecretário de Assuntos Administrativos Substituto), quanto à alteração contratual prevista no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 024/2000-MT – substituição de extração, classificação, carga e transporte de 42.150 toneladas de blocos de rocha por 2.192 peças (17.536 toneladas) de tetrápodes – que suprime obrigações editalícias relativas à obtenção dos blocos de rocha de maior peso, em detrimento de empresas que não participaram ou foram inabilitadas em razão da dificuldade em cumprir tais obrigações, e cria um fator de risco de aumento no valor contratual ao transferir para a Administração potencial ônus que está explicitamente previsto no edital como sendo da contratada;

8.3.2. Fernando Antônio C. Baldiotti (Diretor do Departamento de Portos) e Evandro Ferreira Vasconcelos (Subsecretário de Assuntos Administrativos), quanto à aceitação de alteração do projeto com base em informações genéricas do Engenheiro Domenico Accetta (Ofício/CE/INPH nº 265/98, de 29/09/1998), sem embasamento em estudos técnicos mais apurados, aumentando o número de tetrápodes de 1.250 para 1.530 unidades;

8.3.3. Eliseu Padilha (Ministro dos Transportes), quanto à assinatura da Ordem de Serviço nº 01/2000, de 10/11/2000, para a execução das obras de Recuperação e Prolongamento do Molhe Sul da Barra do Porto de Laguna, sem a aprovação do EIA – Estudo de Impacto Ambiental e RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, previstos nas cláusulas segunda e terceira do Contrato nº 024/2000 – MT;

8.3.4. José Ricardo Ruschel dos Santos (Presidente da Comissão de Licitação) e Evandro Ferreira Vasconcelos, quanto a indícios de direcionamento do processo licitatório em benefício das empresas Carioca ou Ivaí, utilizando-se de cláusulas restritivas de competitividade no edital da concorrência, bem como de interpretações equivocadas dos atestados de comprovação de habilitação técnica apresentados por outras empresas de notória capacitação técnica para a obra (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93);

8.3.5. Júlio Domingues, quanto a indícios de direcionamento do processo licitatório em benefício das empresas Carioca ou Ivaí, ante a ausência de motivação no julgamento de recurso da Concorrência nº 104/99 – MT, em despacho de 10 de dezembro 1999 (art. 50, incisos I e V e § 1º, da Lei nº 9.784/99);

(...)'.

(...)

4.Em cumprimento ao subitem 8.1.2 da referida Decisão n° 604/2001 – TCU – Plenário, o Ministério dos Transportes, em 31.12.2001, formalizou o 3° termo aditivo ao contrato n° 24/2000, nos exatos termos determinados por este Tribunal (fls. 233/236).

5.Quanto ao subitem 8.2.1 e parte do subitem 8.2.2, da Decisão n° 604/2001 – TCU – Plenário, o Ministério dos Transportes, em 21.5.2002, formalizou o 5° termo aditivo ao contrato n° 24/2000, nos termos sugeridos por este Tribunal, originando redução de R$ 1.017.636,00 no valor total do contrato – de R$ 19.316.724,24 para R$ 18.299.088,24 (todos em valores originais) – fls. 237/241.

6.Relativamente à parte final do subitem 8.2.2 da Decisão n° 604/2001 – TCU – Plenário, o Ministério dos Transportes, em função do encaminhamento do Aviso n° 1498/GM/MT, de 13.11.2001, a este Tribunal (volume 3 destes autos), e da interposição de recurso com efeito suspensivo (art. 48 da Lei

n° 8.443/92) pelo Consórcio Molhe Sul (volume 2 destes autos), providenciou, em 18.12.2001, o pagamento do montante de R$ 1.803.420,41, relativo a serviços prestados pelo referido Consórcio Molhe Sul nas obras do Porto de Laguna/SC (ordens bancárias n°s 4413 a 4416 - UG/GESTÃO 390004/00001).

Exame da audiência

7.Em cumprimento à Decisão n° 604/2001-TCU-Plenário foi promovida a audiência dos responsáveis (...) por meio dos ofícios n°s 466 a 475, datados de 10.9.2001, às fls. 76/85 – vol. princ..

8.Os responsáveis tomaram ciência dos aludidos ofícios e apresentaram suas razões de justificativa relativamente às seguintes ocorrências:

*9.**Alteração contratual prevista no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 024/2000-MT – substituição de extração, classificação, carga e transporte de 42.150 toneladas de blocos de rocha por 2.192 peças (17.536 toneladas) de tetrápodes – que suprime obrigações editalícias relativas à obtenção dos blocos de rocha de maior peso, em detrimento de empresas que não participaram ou foram inabilitadas em razão da dificuldade em cumprir tais obrigações, e cria fator de risco de aumento no valor contratual ao transferir para a Administração potencial ônus que está explicitamente previsto no edital como sendo da contratada:***

***Alexandre Augusto Fernandes Ferreira Vilaça** (fls. 178/183 – vol. princ.):*

10.Alega que se trata de 'obra complexa, sujeita ao surgimento de circunstâncias que somente vão sendo conhecidas durante a execução, sobretudo por envolver a recuperação de um molhe já existente, que não resistiu ao meio agressivo ao qual está exposto'. Desta forma, 'não se pode deixar de promover as devidas adequações no projeto original, sempre que, durante a execução, ocorrer a revelação de circunstâncias que recomendem solução técnica mais adequada à segurança e eficiência da obra', o que é permitido pela Lei nº 8.666/93.

11.Quanto à alegação de que possivelmente empresas não participaram do processo licitatório pela dificuldade em cumprir as obrigações editalícias, argumenta que tal fato carece de comprovação, até porque a redução de 42.150 toneladas, das 158.703 toneladas de rochas previstas inicialmente para serem utilizadas na execução do molhe, não acarretaria alteração de cláusulas editalícias, mais especificamente a constante do item Habilitação Técnica.

12.No que se refere à afirmação de que as empresas poderiam ter sido inabilitadas em razão da dificuldade em cumprir as obrigações editalícias, informa que tal fato, também, não resta comprovado, uma vez que não se deu a inabilitação de qualquer participante ou interessado na licitação, especificamente pelo não-atendimento do item relativo à execução do molhe com quantidade mínima de 60.000 t de pedra.

13.Com referência ao item – 'cria fator de risco de aumento no valor contratual ao transferir para a Administração potencial ônus que está explicitamente previsto no edital como sendo da contratada', esclarece que o INPH, por intermédio do relatório INPH-013/2001, elaborado no mês de janeiro/2001, às fls. 246/261, submeteu à apreciação do Departamento de Portos projeto alternativo para a retificação e prolongamento do molhe sul da barra de Laguna – SC, no qual estaria comprovada a necessidade de utilização de blocos com granulometria superior ao constante do edital, cuja extração seria inviabilizada principalmente por motivos ambientais e derivadamente face à constituição do maciço rochoso disponível. Assim, foi proposta pelo INPH a substituição de parte dos blocos de rochas por tetrápodes como um cuidado adicional, em virtude dos novos elementos disponíveis.

(...)

***João Aires Pinheiro** – Engenheiro Fiscal Residente (fls. 136/143 – vol. princ.):*

(...)

17. Quanto à substituição dos blocos, assim como o Chefe da DIVOS, discorreu sobre a complexidade da obra e a sua sujeição a circunstâncias que somente surgem durante a sua execução, acrescentando que o Projeto Alternativo enviado pelo INPH em janeiro de 2001 teve como premissa o levantamento batimétrico feito pela empresa LGO, nos dias 19 e 20.12.2000 (ver desenhos às fls. 262/263 – vol. 1), ou seja, que se trata de uma 'alternativa técnica proposta pelo INPH, em decorrência de novos dados coletados após as sondagens realizadas em campo'.

18.Segundo o Engenheiro, a opção pelos tetrápodes se deu pela maior confiabilidade técnica, pela segurança da obra e pela constatação do acentuado fraturamento das rochas existentes na pedreira, o que causaria grande impacto ambiental.

19.Sobre a questionada supressão de obrigações editalícias, afirma que não houve qualquer empresa inabilitada por dificuldade na obtenção de blocos de rocha de grandes dimensões.

20.Finalmente, no que se refere à transferência dos riscos da contratada para a Administração, afirma que isso não ocorreu. O que teria ocorrido seria apenas uma menor devastação ambiental, pelo fato de que a fabricação de tetrápodes não traz os problemas resultantes do refugo por ocasião das explosões nas pedreiras.

***José Ricardo Ruschel dos Santos**–Coord.Geral Infra-estrutura Port.(fls.185/192 – vol. princ.):*

21.Inicialmente, mostra-se indignado pelo fato de os técnicos do TCU terem considerado a obra de fácil execução e, em seguida, discorre sobre as dificuldades existentes.

22.Em seguida expõe os mesmos argumentos já descritos pelos Srs. Alexandre A. F. F. Vilaça e João Aires Pinheiro.

***Júlio Domingues** – Subsecret. de Assuntos Administ. Subst. (fls. 224/231 – vol. princ.):*

23.Solicita que sejam consideradas como suas as justificativas enviadas pelos Srs. João Aires Pinheiro, Alexandre Vilaça, José Ricardo Ruschel dos Santos e Paulo Roberto Koslowski Tannembaum.

***Paulo Roberto Kozlowski Tannenbaum** – Diretor de Portos (fls. 205/210 – vol. princ.):*

24. Expõe os mesmos argumentos já descritos pelos Srs. Alexandre A. F. F. Vilaça e João Aires Pinheiro.

Análise:

25.Entendemos que a alteração contratual prevista no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 024/2000-MT – substituição de extração, classificação, carga e transporte de 42.150 toneladas de blocos de rocha por 2.192 peças (17.536 toneladas) de tetrápodes – suprimiu somente em parte as obrigações editalícias, ou seja, aquelas relativas à obtenção dos blocos de rocha de maior peso. Todavia, não em detrimento de empresas que não participaram ou foram inabilitadas em razão da dificuldade em cumprir tais obrigações, porque ainda permanecem os serviços relativos à obtenção de blocos de rocha, só que agora os de menor peso (de 50kg a 6,25t), que podem ou não ser obtidos em uma única pedreira, tal como aqueles blocos de rocha de maior peso substituídos pelos tetrápodes, de acordo com o referido termo aditivo n° 2.

26.Quanto à criação de fator de risco de aumento no valor contratual, transferindo para a Administração Pública potencial ônus que está explicitamente previsto no edital como sendo da contratada, entendemos que a questão está sendo acompanhada por este Tribunal em função da determinação constante do subitem 8.1.1 da Decisão n° 604/2001 – TCU – Plenário, que (...) determinou ao Ministério dos Transportes que abstenha-se de promover qualquer aumento de preço até a conclusão da obra, e, caso necessário, comunique o fato a este Tribunal, acompanhado de documentos comprobatórios, com base no art. 113 da Lei nº 8.666/93 (...).

(...)

28.Contudo, tendo em vista essa considerável substituição de materiais, é inegável que o projeto básico (...) não satisfez todas as exigências legais elencadas no art. 6°, inciso IX, alíneas ‘a’ a ‘f’, da Lei n° 8.666/93, cabendo determinação ao Ministério dos Transportes no tocante à sua futura observância.

*29.**Aceitação de alteração do projeto com base em informações genéricas do Engenheiro Domenico Accetta (Ofício/CE/INPH nº 265/98, de 29.9.1998), sem embasamento em estudos técnicos mais apurados, aumentando o número de tetrápodes de 1.250 para 1.530 unidades:***

***Evandro Ferreira Vasconcelos** – Subsecret. de Assuntos Administ. (fls.214–vol. princ.):*

30.A alteração do Projeto ocorreu quando o cargo de Subsecretário de Assuntos Administrativos do Ministério dos Transportes era exercido pelo Dr. Ricardo Degaut, já falecido.

31.A Subsecretaria foi assumida em 29 de março de 2001, conforme Decreto de 28.3.2000, publicado no dia subseqüente.

32.Logo, o assunto relacionado com a indigitada alteração do Projeto não constituiu ato de sua gestão, não lhe cabendo, portanto, qualquer responsabilidade sobre fatos a ele relativos.

***Fernando Antônio C. Baldiotti** – Diretor do Depart. de Portos (fls.169/171 – vol. princ.):*

*33.Inicialmente discorre sobre a excelência do INPH em pesquisa hidráulica marítima, fluvial, lacustre, estudos costeiros e **off-shore** por meio de modelos matemáticos e físicos, consultoria em engenharia portuária e proteção ao meio ambiente.*

34.Posteriormente alega que o Chefe substituto de tal instituto, em nome da equipe técnica, enviou a referida retificação de fl. 53 – vol. 1, acompanhada de desenhos em plantas de projeto de n° 177-32 – revisão 1, restando ao Departamento de Portos unicamente o acolhimento do projeto revisto. Acrescenta que isto ocorreu bem antes do processo licitatório.

Análise:

35.Considerando que essa alteração ocorreu em 29.9.1998, antes, portanto, da abertura do processo licitatório em 4.10.1998, entendemos que devam ser aceitas as justificativas apresentadas pelos responsáveis.

*36.**Assinatura da Ordem de Serviço nº 1/2000, de 10/11/2000, para a execução das obras de Recuperação e Prolongamento do Molhe Sul da Barra do Porto de Laguna, sem a aprovação do EIA– Estudo de Impacto Ambiental e RIMA–Relatório de Impacto Ambiental, previstos nas cláusulas segunda e terceira do Contrato nº 24/2000–MT:***

***Eliseu Padilha** – Ministro dos Transportes (fls. 144/167 – vol. princ.):*

37.O processo de licitação da obra somente foi deflagrado após se ter certeza da sua viabilidade ambiental demonstrada através da Licença Ambiental Prévia (LAP-001/98).

38.Os serviços cuja execução foi autorizada (mobilização, canteiro, produção de tetrápodes) já possuem licença ambiental definitiva (LAO-063/2001).

39.A exploração da pedreira também já está licenciada (LAP-063/2001), serviço este ainda não iniciado.

40.A licença para execução dos serviços de implantação do molhe já foi emitida pelo IBAMA (LAP-105/2001), serviço este ainda não iniciado.

41.No âmbito do Ministério do Meio Ambiente, há posicionamento favorável à execução dessa obra, comprovado através do expediente n° 307/99 – MMA/GM, de 15 de outubro de 1999, firmado pelo próprio Ministro.

(...)

Análise:

43.Dos documentos apresentados pelo Ministro dos Transportes, apenas a Licença Ambiental Prévia nº 001/98 (fl. 148) e o Aviso nº 307/99 (fl. 152) são anteriores à Ordem de Serviço nº 001/2000.

44.Nenhum dos dois tem o valor dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental previstos nas cláusulas segunda e terceira do Contrato nº 24/2000 (fls.208/209 – vol.1).

45.Contudo, a fiscalização promovida por esta Secex/SC, em maio/2002 (TC n° 006.416/2002-6), constatou a atualização da documentação abaixo, o que, ao nosso ver, regulariza a situação encontrada no mês de junho de 2001:

-Estudo de Impacto Ambiental – vols. 1 e 2 – emitido em março/2001;

-Relatório de Impacto Ambiental – vol. 1 – emitido em março/2001;

-Licença Ambiental de Operação – LAO n° 212, de 2.7.2001 – canteiro de obras – válida por 12 (doze) meses;

-Licença Ambiental de Operação – LAO n° 240, de 16.7.2001 – pedreira (município de 13 de maio) – válida por 12 (doze) meses;

-Licença Ambiental de Instalação – LAI n° 151, de 14.11.2001 – obra – válida por 365 dias; e

-Licença Ambiental de Operação – LAO n° 057, de 6.2.2002 – obra e pedreira (Laguna) – válida por 12 (doze) meses.

*46.**Indícios de direcionamento do processo licitatório em benefício das empresas Carioca ou Ivaí, utilizando-se de cláusulas restritivas de competitividade no edital da concorrência, bem como de interpretações equivocadas dos atestados de comprovação de habilitação técnica apresentados por outras empresas de notória capacitação técnica para a obra (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93):***

***Evandro Ferreira Vasconcelos**–Subsecret. de Assuntos Administ.(fls .215/222-vol.princ.):*

47.Segundo o Subsecretário, os atos questionados pelo TCU ocorreram em data anterior à sua nomeação. Mesmo assim, acrescentou que a adjudicação e a homologação se deram em conformidade com o Edital e da Lei nº 8.666/93 e que não havia qualquer informação sobre indício de irregularidade ou impedimento administrativo.

***José Ricardo Ruschel dos Santos**–Presidente Com. de Licitação (fls. 192/204 – vol. princ.):*

48.O responsável faz diversas citações de Hely Lopes Meirelles e acrescenta um julgado do STJ (fls. 192/196) com o intuito de comprovar que a exigência de comprovação técnico-operacional é legal. Em seguida repete a operação para demonstrar que o edital pode exigir proposta de metodologia de execução dos serviços (fls. 196/198).

49.Às fls. 198/204, o Presidente da Comissão de Licitação lista os motivos que a levaram a inabilitar as construtoras Mendes Júnior, OAS e Queiroz Galvão, entre outras, todos de ordem técnica e em cumprimento ao Edital (...). Acrescenta que errado seria habilitar tais empresas apenas pelo seu nome.

50.Desta forma, em alguns casos inabilitou-se a empresa por não ter experiência na colocação dos tetrápodes, mas apenas na fabricação; em outros porque a experiência era de fabricação de tetraedros e não tetrápodes; em outros porque os tetrápodes foram lançados em rios e não em mar aberto.

(...)

52.Conclui: 'E, para arrematar, o simples fato de uma empresa grande ter construído grandes obras, de ter transportado peças pesadas, não lhe confere, necessariamente, o domínio de todas as tecnologias construtivas, no caso específico, a relativa à fabricação, transporte e colocação de tetrápodes em mar aberto, além da linha da costa, como, sem desbordar a lei, exigiu o Edital 104/99 – MT, em decorrência do vulto e da natureza complexa da obra'.

Análise:

53.Embora o Sr. Evandro Ferreira Vasconcelos pleiteie não ser responsabilizado por ato anterior à sua nomeação, o documento de fl. 186 (vol. 1) prova que foi ele quem diretamente homologou a licitação; logo, tem responsabilidade pelo seu direcionamento, pois era seu dever tomar as providências previstas no art. 49 e seus §§ da Lei nº 8.666/93 em caso de nulidade ou razões de interesse público.

54. Quanto ao Presidente da Comissão de Licitação, não se podem aceitar as justificativas pelas seguintes razões.

55.Em primeiro lugar, o Relatório de Auditoria não afirmou que não se pode exigir comprovação técnico-operacional ou proposta de metodologia de execução dos serviços, portanto se mostra desnecessária a extensa lista de comentários de Hely Lopes Meirelles e precedentes jurisprudenciais apresentada pelo responsável.

56.A ênfase do Relatório de Auditoria (fls. 20/21) foi no sentido de que o interesse público exige que haja competição e que não haja restrições editalícias desnecessárias.

57.O responsável alega que grandes empresas foram inabilitadas em cumprimento ao Edital. Mas o que dizer sobre a ilegalidade do Edital?

58. A fabricação de tetrápodes é extremamente simples, como consta do estudo do INPH (fl. 25 – vol. 1), e nada mais são que blocos de concreto sem armadura desenvolvidos pela empresa francesa Sogreah Ingénierie na década de 1950. Desta forma é inaceitável que se tenha exigido experiência anterior na fabricação de 500 tetrápodes, não sendo possível a apresentação de experiência em fabricação de tetraedros, por exemplo.

59. Quanto à inabilitação de empresas por sua experiência anterior ser de colocação de tetrápodes em rios e não em mar aberto, ressalte-se o fato de que a correnteza de rios pode tornar o trabalho mais difícil que em mar aberto.

60.O que se quer dizer aqui é simples: se empresas que executaram obras que demonstram a sua competência para executar a obra do Porto de Laguna foram inabilitadas é porque o Edital restringiu excessivamente a competição. A Lei n° 8.666/93, no seu art. 30, diz:

'§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior'.

61.Conforme o dispositivo acima, [a fabricação de] *tetraedro poderia servir para atestar a capacidade para fabricar tetrápode e a colocação de pedras e/ou tetrápodes em rio também poderia servir para comprovar a capacidade para colocação em mar aberto, guardadas, evidentemente, as devidas proporções. Ou deveria o edital ter previsto a similaridade ou deveria a Comissão de Licitação ter interpretado tais atestados em harmonia com o interesse público, ou seja, o interesse de que houvesse maior competição no certame licitatório.*

(...)

64.Ante o exposto, pode-se argüir que há indícios de ter havido infração ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 3º, § 1°, inciso I, e 30, § 3º, da Lei nº 8.666/93. No entanto, considerando que esse tipo de ocorrência – restrição à competitividade da licitação – não é classificada como irregularidade grave no manual do Fiscobras, propomos seja feita determinação ao Ministério dos Transportes.

*65.**Indícios de direcionamento do processo licitatório em benefício das empresas Carioca ou Ivaí, ante a ausência de motivação no julgamento de recurso da Concorrência nº 104/99 – MT, em despacho de 10 de dezembro 1999 (art. 50, incisos I e V e § 1º, da Lei nº 9.784/99):***

***Júlio Domingues**–Subsecretário de Assuntos Administ. Subst. (fls. 224/231-vol. princ.):*

(...)

67.A respeito, parece-nos que tanto a decisão que inabilitou as empresas/consórcios que não satisfizeram as exigências do edital, como a que negou provimento aos recursos interpostos, foram devidamente motivados. Isto porque, segundo o Relatório de Análise das propostas de inabilitação de cada uma das empresas e/ou consórcios concorrentes do certame, o foram por descumprimento de itens editalícios comprovados pela Comissão Especial de Licitação, a saber:

a)Constran/Cobrazil/VIA: A proposta não atendeu ao item 6.1.2, subitem 'c.2', do Edital, pois não foi comprovada a colocação de tetrápodes na quantidade exigida, que é de no mínimo 500 unidades. O atestado apresentado não é claro quanto à fabricação, transporte e colocação de peças. Em conseqüência, a Comissão fez diligência à Administração do Porto de Itajaí, órgão responsável pela emissão do atestado, e comprovou que a empresa Cobrazil S/A executou apenas a fabricação e o transporte dos tetrápodes.

b)Bandeirantes: A proposta apresentada não atendeu ao item 6.1.2, subitem 'c.1' do Edital, pois não existe a comprovação de execução de molhe com extensão mínima de 140 m (cento e quarenta metros) em mar aberto, além da linha da costa, com quantidade mínima de 140 toneladas de rocha. Não atendeu, ainda, à exigência contida no subitem 'c.2' do mesmo item, relativa à fabricação, transporte e colocação de tetrápodes, em quantidade mínima de 500 unidades.

c)Consórcio Queiroz Galvão/Estacon: A proposta apresentada não atende ao item 6.2.1, subitem 'c.2' do Edital, o qual exige a apresentação de atestados (...) comprovando, no mínimo, fabricação, transportes e colocação em molhes, de tetrápodes em quantidade mínima de 500 unidades. A metodologia apresentada prevê a conclusão dos serviços de remoção existente, antes de iniciar o lançamento de pedras no molhe a ser prolongado. Tal plano de ataque poderia vir a causar problemas à navegação local, bem como às condições hidrodinâmicas da região.

d)Consórcio Mendes Júnior/OAS: A proposta apresentada não atende ao item 6.1.2, subitem 'c.2' do Edital, pois não existe a comprovação de fabricação, transporte e colocação em molhes, de tetrápodes (...). Também não atende à exigência contida no item 'c.3' do item 6.1.2, uma vez que não comprova a remoção de enrocamento, sujeito à ação de correntes de marés, por processo mecânico. Não apresenta coerência quanto à colocação de pedras e lançamento dos tetrápodes, pois indica a conclusão do lançamento destes anteriormente à conclusão da colocação das pedras de núcleo e sub-carapaça.

68.O signatário, como Substituto, no exercício da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, acolheu a manifestação da Comissão Especial de Licitação, sobretudo sob o pressuposto da exata aplicação do discernimento dos seus técnicos integrantes, indeferindo os recursos apresentados, decisão que se impunha, motivadamente, à vista do assessoramento técnico da referida CEL.

69.O despacho em lide, além de apontar os itens do edital desatendidos pelos recorrentes, fez expressa referência que adotava, como razão de decidir, os fundamentos deduzidos na Informação n° 01/99-CEL 104-MT, da Comissão Especial de Licitação.

70.Como se observa da informação citada, a manifestação da Comissão Especial de Licitação, aponta, uma a uma, as razões de fato e de direito que justificam o não-acolhimento dos recursos e a manutenção da inabilitação das recorrentes.

71.Assim, parece-nos que não se pode falar em ausência de motivação. É que, no caso concreto, houve indicação clara da rigidez do edital e das conseqüências danosas para a administração na hipótese de desrespeito às suas exigências; houve indicação da prova não feita pelo consórcio inabilitado; houve referência expressa aos itens do edital e aos dispositivos da Lei n° 8.666/93

desatendidos; houve demonstração do nexo de causalidade entre as violações cometidas e a conclusão que, no caso, foi o não-acolhimento dos recursos e a manutenção da inabilitação.

72.Parece-nos, por fim, que as empresas inabilitadas assimilaram bem as razões da denegação de seus respectivos recursos, tanto que o atual titular da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, na conformidade das regras do Edital e da Lei n° 8.666/93, homologou a licitação, adjudicando o seu objeto, mediante a seguinte conclusão da Comissão:

'Tendo a licitação sido processada nos termos da Lei n° 8.666/93 e não havendo, no momento, qualquer impedimento de ordem administrativa ou mesmo judicial que impeça a homologação e a adjudicação da presente licitação, a Comissão Especial de Licitação propõe a homologação da presente licitação e adjudicação do seu objeto...'.

73.Solicita, por fim, o signatário, dada a identidade da matéria com a constante do item 8.3.4 da Decisão n° 604/2001-Plenário, que se aproveite, ao propósito de justificar, a argumentação apresentada pelo Sr. José Ricardo Ruschel dos Santos, que foi o Presidente da Comissão Especial de Licitação e é provido no cargo de Coordenador-Geral de Infra Estrutura Portuária do Departamento de Portos/STA.

Análise:

74.Sobre a ausência de motivação, deve-se esclarecer que não se está discutindo os argumentos e documentos constantes do processo licitatório, mas especificamente a ausência de motivação para a denegação do recurso das empresas recorrentes, constante do despacho de fl. 147 (vol. 1), onde apenas se repetiu manifestações anteriores da Comissão de Licitação.

(...)

76.Desta forma, fica caracterizada a ausência de motivação no julgamento de recurso da Concorrência nº 104/99–MT, conforme despacho de 10 de dezembro de 1999 (fls. 147 – vol. 1), nos termos do art. 50, incisos I e V e § 1º, da Lei nº 9.784/99, que, ao nosso ver, enseja determinação ao Ministério dos Transportes.

Conclusão:

77.Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a)Seja determinado ao Ministério dos Transportes que:

a.1)Elabore projetos básicos atentando para o que dispõe o art. 6°, inciso IX, alíneas 'a' a 'f', da Lei n° 8.666/93;

a.2)Abstenha-se de incluir cláusulas restritivas de competição nos editais de licitação elaborados, bem como de inabilitar empresas de notória capacidade técnica para participar de certames, quando estas comprovarem experiência anterior em serviços similares e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; e dos arts. 3°, § 1°, inciso I, e 30, §§ 1° e 3°, da Lei n° 8.666/93;

a.3) Observe as disposições contidas da Lei n° 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, em especial o seu art. 50, quando da instrução de recursos em processos licitatórios;

b)Seja consignado, nos termos do subitem 8.9 da Decisão n° 97/2002 – TCU – Plenário, que as irregularidades apontadas inicialmente como graves, que motivaram, inclusive, a suspensão de pagamento referente ao contrato n° 24/2000-MT (subitem 8.2.2 da Decisão n° 604/2001 – TCU – Plenário, foram saneadas;

c)Seja remetida cópia da Decisão que vier a ser proferida por este Tribunal, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

d)Seja arquivado o presente processo.'

3. A proposta mereceu a aprovação do titular da Secex/SC (fl. 254).

4. A obra de recuperação do Porto de Laguna foi incluída também no Plano Especial de Auditoria de 2002. O levantamento de auditoria foi realizado no período de 6 a 31.5.2002 e está consubstanciado no TC-006.416/2002-6.

Parecer da Unidade Técnica - TC-006.416/2002-6

5. A equipe de auditoria aponta às fls. 15/16 a seguinte impropriedade no procedimento licitatório: ausência de indicação de critérios de aceitação dos preços unitários no edital, conforme exigido pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93. Assim se pronuncia a equipe:

“O referido dispositivo legal estabelece que o edital deverá indicar obrigatoriamente:

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

(...)

Ainda que seja do tipo menor preço, a Administração deve verificar se os preços propostos são razoáveis. Apesar de o preço global da empresa vencedora ter sido praticamente igual ao do orçamento inicial, existem discrepâncias nos preços unitários, entre 51% e 234%, que não foram analisadas pela Comissão de Licitação.

Como exemplo, cita-se o aluguel de embarcação de 17 pés para fiscalização (item 4.3 da planilha orçamentária). O valor estimado pelo Ministério dos Transportes para este item foi de R$ 3.355,33 por mês (nov/99) e o valor proposto pelo Consórcio Ivaí/Enmar foi de R$ 3.200,00 por mês. Já a proposta vencedora do Consórcio Molhe Sul foi de R$ 11.200,00, ou seja, um valor 234% maior. A diferença, acumulada ao longo dos 18 meses previstos no contrato chega a R$ 141.204,00 e R$ 144.000,00, respectivamente.

Se o preço global vencedor foi próximo do orçado e se existem itens com preços excessivos, estes devem ter sido compensados com itens com preços inferiores ao do projeto básico. De fato, em alguns itens há discrepância de preços no sentido contrário, ou seja, muito mais baixos que os estimados (entre -60% e -62%).

Em nossa opinião, tais fatos mostram que o orçamento inicial e/ou as propostas de preços contêm itens que, no mínimo, não merecem confiança.”

6. A Unidade Técnica, em pareceres uniformes, propõe (fls. 7/8):

“6.1 Determinar ao Ministério dos Transportes a observância, no âmbito da sua atuação, inclusive de suas respectivas entidades e órgãos vinculados/subordinados, do art. 40, inciso X, da Lei n° 8.666/93, alterada pela Lei nº 9.648/98, no tocante à indicação obrigatória, nos editais de licitação, de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; e

6.2. Apensar este processo ao TC-003.722/2001-8.”

É o relatório.

VOTO

As obras de recuperação do Porto de Laguna foram incluídas no Quadro VII da Lei nº 10.407/2002 em virtude da Decisão nº 604/2001-Plenário, proferida na Sessão de 22.8.2001 (TC-003.722/2001-8). A Unidade Técnica atesta o saneamento das irregularidades e o cumprimento das determinações emanadas naquela oportunidade. Adequada, portanto, a proposta de se comunicar ao Congresso Nacional a possibilidade de prosseguimento das obras e a realização de determinações.

2. Somente causa preocupação a existência de disparidades nos preços unitários constantes da proposta da empresa vencedora, conforme consignado pela Unidade Técnica. Mais uma vez o Tribunal se depara com este fato, decorrente da ausência, no edital, de critério de aceitabilidade dos preços unitários. Por isso, procede a proposta de determinação para que se observe, nos editais de licitação, a indicação obrigatória de tal critério, nos termos do art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93. A medida é adequada no que diz respeito ao aspecto preventivo.

3. No entanto, as distorções detectadas no contrato de recuperação do Porto de Laguna podem trazer prejuízos ao Erário, ante a possibilidade de alteração dos quantitativos contratados. O tema foi analisado por esta Corte no voto condutor da Decisão TCU/Plenário n.º 1054/2001, TC 004.742/2001-5, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti:

“12. A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários; contratação de proposta de menor preço

global, compatível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado – justamente os de maiores quantitativos no projeto básico – e outros muito acima dos preços de mercado, de pouca importância no projeto básico; e, finalmente, o aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços inferiores. Os aditivos, normalmente, respeitam o limite legal de 25% para acréscimos contratuais.

13. O resultado dessa equação são obras interrompidas antes de seu término, na medida em que não mais podem ser aditadas, incapazes de proporcionar o esperado retorno à população, e executadas a preços superfaturados, tudo isso sob o manto de uma licitação aparentemente correta, em que supostamente houve competição, tendo sido adjudicada à licitante de melhor proposta, e executada com aparente respeito à legislação.

14. O nó de toda a questão reside, a meu ver, no descumprimento ou, com vênias pelo neologismo, no 'mal-cumprimento' de comandos da Lei de Licitações por parte de órgãos licitantes em geral, e da Comdepi no caso em apreço, mais especificamente dos dispositivos referentes às características e elementos constitutivos do projeto básico (art. 6º, inciso IX) e da definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários (art. 40, inciso X). Não é demais frisar, como informado no Relatório, que a 1ª Câmara do TCU, ao apreciar o TC-926.037/1998-6, de relatoria do Ministro Humberto Souto (Decisão n.º 60/1999), já se manifestou no sentido de que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei, é obrigação do gestor e não sua faculdade."

4. Em várias oportunidades (Decisão nº 1054/2001, Decisão nº 1093/2001 e Decisão nº 417/2002, todas plenárias), o Tribunal determinou que a continuidade da execução do contrato estaria condicionada à celebração de termo aditivo onde se previsse que em caso de alterações nos quantitativos, se utilizasse determinada tabela de preços, como por exemplo a do DNOCS ou a do DNIT.

5. No caso presente, a única referência são os preços constantes do Projeto Básico. Assim, entendo conveniente determinar que, no caso de celebração de termo aditivo alterando os quantitativos, o Ministério dos Transportes verifique a adequabilidade do preço unitário do item que esteja sendo alterado e negocie com a contratada, se for o caso.

6. Por fim, observo que, apesar do disposto no item 8.4.2 da Decisão nº 98/2002, não vejo necessidade do apensamento do TC-006.416/2002-6 ao TC-003.722/2001-8, em razão da proposta de arquivamento dos dois processos.

Com essa ressalva, acolho a proposta da Secex/SC e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 819/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processos nº TC-003.722/2001-8 e TC-006.416/2002-6
2. Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Ministério dos Transportes
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/SC
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - comunicar à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, acerca das obras de recuperação do Porto de Laguna, que:

8.1.1 - a irregularidade concernente a esta obra, motivando sua inclusão no Quadro VII da Lei nº 10.407/2002, foi objeto de deliberação deste Tribunal, que, mediante a Decisão nº 604/2001-Plenário, determinou providências no sentido de regularizar a situação;

8.1.2 – o Ministério dos Transportes atendeu as determinações contidas na referida decisão;

8.1.3 – com o saneamento das irregularidades, as obras em questão podem ter prosseguimento;

8.2 – determinar ao Ministério dos Transportes que:

8.2.1 – elabore projetos básicos atentando para o que dispõe o art. 6°, inciso IX, alíneas “a” a “f”, da Lei n° 8.666/93;

8.2.2 – abstenha-se de incluir cláusulas restritivas de competição nos editais de licitação, bem como de inabilitar empresas de notória capacidade técnica para participar de certames, quando estas comprovarem experiência anterior em serviços similares e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; e dos arts. 3°, § 1°, inciso I, e 30, § 3°, da Lei n° 8.666/93;

8.2.3 – observe o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666/93, em especial o inciso X;

8.2.4 – observe as disposições contidas na Lei nº 9.784/99, em especial o seu art. 50, inciso V;

8.2.5 – no caso de necessidade de alteração de quantitativos do Contrato nº 24/2000-MT, antes da celebração do Termo Aditivo realize estudos acerca da adequação do(s) custo(s) unitário(s) do(s) item(ns) a serem alterados, mantendo este Tribunal informado acerca das providências adotadas;

8.3 – dar ciência desta decisão e do relatório e voto que a fundamentam à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

8.4 – arquivar os presentes processos.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-009.196/2001-6 (c/ 02 volumes)
Natureza: Auditoria de Natureza Operacional
Órgão: Secretaria de Transportes Aquaviários
Interessado: Tribunal de Contas da União

Ementa: Levantamento de Auditoria. Dimensão inadequada da frota própria para atendimento à demanda do comércio exterior brasileiro. Falta de competitividade da marinha mercante no segmento de longo curso. Armadores e estaleiros devem buscar parceiros para reestruturação de suas empresas. Os incentivos fiscais previstos para o setor são adequados, mas alguns ajustes são necessários. Recomendações ao Ministério dos Transportes e ao Departamento de Marinha Mercante. Determinações ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, à SEGECEX e à Secretaria Federal de Controle Interno. Envio de cópia da decisão, relatório e voto ao Ministro dos Transportes, ao Ministro do Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, ao Secretário Federal de Controle Interno, aos Presidentes das Comissões Permanentes de Viação e Transportes e de Economia da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão Permanente de Assuntos Econômicos do Senado Federal e ao Presidente da República.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o relatório de auditoria de natureza operacional realizada na Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes, no período de 22 a 26/10/2001, em cumprimento à determinação constante do subitem 8.5 da Decisão nº 595/2000 – Plenário (TC-925.735/1998-1), com o objetivo de levantar informações sobre as condições de fomento à Marinha mercante **vis-à-vis** a existência da contribuição econômica do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o baixíssimo nível de participação da frota mercante nacional nas operações de comércio exterior, bem como avaliar os benefícios sócioeconômicos provenientes da renúncia fiscal envolvida.

Parecer da Unidade Técnica

2. A auditoria foi realizada em duas etapas, sendo que o relatório da primeira fase (levantamento de auditoria) consta das folhas 10/86 do volume principal.

3. Transcrevo, a seguir, os pontos principais do relatório da segunda etapa, que foi endossado pelos titulares da 1ª SECEX, SEMAG e SEFID (fls. 90/165):

“(...)

2.3.3. Conclusão da Primeira Etapa da Auditoria

A realização do Levantamento de Auditoria possibilitou que fosse traçado o perfil da indústria de construção naval e da marinha mercante brasileiras e sua interface com os portos, a partir do qual foi eleito um problema para a delimitação do escopo da auditoria na fase de execução, segunda etapa deste trabalho.

O diagnóstico da construção naval é de reativação da indústria em decorrência da expansão do segmento ***offshore*** *e da necessidade de redução do volume de afretamentos de embarcações estrangeiras na navegação de apoio marítimo [a realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos].*

No que concerne à marinha mercante, o segmento se ressente de mudanças que impulsionem o aumento da participação da bandeira brasileira na navegação de longo curso, mormente no transporte “conteinerizado” e o aumento da participação da navegação de cabotagem na matriz de transporte.

Quanto às operações portuárias, os dados e informações coletados dão conta de melhoria de desempenho e significativa redução das tarifas cobradas, embora os valores tarifários alcançados após a privatização estejam aquém dos padrões internacionais dos portos mais modernos.

Ante o cenário dos segmentos do setor marítimo abordados neste trabalho, elegeu-se o da marinha mercante para escopo da segunda fase da auditoria.

(...)

Deste modo, e considerando:

a) a ínfima participação de navios brasileiros no transporte marítimo do comércio exterior;

b) a relevância comercial de uma marinha mercante nacional forte para evitar dependência de empresas estrangeiras;

c) o volume anual de remessa de divisas ao exterior decorrente do pagamento de fretes e afretamento de embarcações estrangeiras;

d) a necessidade estratégica de frota própria compatível para enfrentar crises;

e) os reflexos positivos para os estaleiros nacionais em termos de novas encomendas e de economia de escala na navegação de cabotagem;

f) a determinação de avaliação dos benefícios sócio-econômicos versus os incentivos fiscais (incluindo renúncias de receitas) direcionados ao setor de transporte marítimo;

foi proposta a realização da segunda etapa da auditoria nos moldes da matriz de planejamento apresentada e aprovada pelo Senhor Ministro-Relator Marcos Vinicios Vilaça (fl. 87).

3. Resumo da Segunda Etapa da Auditoria

(...)

Além da arrecadação de recursos proporcionada pelo Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), com previsão orçamentária de R$ 793,2 milhões para o exercício de 2002,

o setor conta com isenções tributárias na importação de componentes aplicados às embarcações encomendadas aos estaleiros nacionais.

Perante o quadro atual em que o Governo Federal arrecada o AFRMM, porém nem todos os segmentos do setor de transporte marítimo (navegação de longo curso, cabotagem e interior) usufruem de todos os benefícios decorrentes dessa arrecadação, a equipe entendeu que as medidas para viabilizar a efetiva aplicação dos recursos do FMM no segmento de navegação de longo curso, que concentra a maior fonte geradora da arrecadação do AFRMM, isto é, as operações de importação, possibilitariam a reversão do quadro de involução do desenvolvimento da marinha mercante brasileira.

Nesse mister, foi eleito o problema - a dimensão inadequada da frota própria de longo curso - que, além de ser relevante por si próprio, é abrangente por possuir forte sinergia com os segmentos da construção naval, da navegação de cabotagem e portos. É importante assinalar que a seleção desse problema vai ao encontro do interesse do Departamento de Marinha Mercante (DMM) em aumentar a frota brasileira, mas não traduziu qualquer influência daquele órgão.

Preliminarmente, faz-se necessário recordar que a participação da frota mercante nacional no comércio exterior brasileiro declinou de 24%, no início da década de 80, para os atuais pouco significantes 3,7%, estando em jogo uma conta anual de US$ 5,5 bilhões em fretes, com ampliação esperada nos anos vindouros. A desregulamentação do setor, iniciada em 1983, teve seu processo acelerado a partir de 1991, e assumiu papel preponderante no nível de participação relatada, cuja acentuada tendência declinante poderá redundar na inexistência de frota própria em futuro próximo.

Na verdade, no momento da desregulamentação do setor, as empresas nacionais encontravam-se completamente despreparadas para enfrentar a acirrada concorrência internacional, dominada por cartéis e mega-empresas, que contam com custos de capital e operacional bem mais reduzidos, em face da disponibilidade de recursos financeiros em condições atraentes e economia de escala. Esse novo cenário do transporte marítimo internacional não permitiu a participação condizente das empresas de navegação brasileiras, ainda que em nível inferior ao antes conseguido (24%), porém que atendesse a necessidades estratégicas, seja em termos econômicos, seja por disponibilizar frota mínima mobilizável em tempos de crise.

O progressivo desmantelamento da frota brasileira também tem causa no moderno conceito de transporte multimodal, contemplando cargas "conteinerizadas", cuja introdução tornou a frota existente rapidamente obsoleta. Outra causa relevante para a diminuição da frota nacional foram as dificuldades inerentes à operação de rotas secundárias no mercado mundial, ou seja, fora dos eixos América do Norte-Europa e América do Norte-Ásia, para onde converge grande parte das cargas transoceânicas.

Após a derrocada do Lloyd Brasileiro, tradicional empresa de navegação estatal, o mercado de transporte de cargas ficou à deriva, permanecendo significativa a atuação da Petrobrás (via Fronape, atual Transpetro) e CVRD (via Docenave) que mantinham cargas cativas de granéis líquidos e sólidos.

Assim, às demais empresas de navegação de menor porte, descapitalizadas e endividadas, restou a escolha entre falir ou associar-se a concorrentes estrangeiros, sendo lógico que a última opção fosse a preferida e de fato adotada pela grande maioria.

A composição atual da frota mercante brasileira de longo curso, segregada por tipo de navio, demonstra que 88% da tonelagem total refere-se a graneleiros (basicamente Transpetro e Docenave), cabendo à carga geral os restantes 12%, nestes considerando-se todas as outras embarcações, inclusive os navios gaseiros. As empresas nacionais de navegação que operam com carga geral são a Aliança, que é controlada pela alemã Hamburg Sud, e a Libra com controle exercido pela chilena CSAV. Essa participação expressiva dos navios graneleiros demonstra o quanto é desbalanceada a composição da frota nacional, em particular pelo fato de os navios de carga geral representarem os mais altos fretes do mercado, tornando muito problemática a geração de divisas. Ademais, a idade média da frota, superior a 15 anos, agrava ainda mais a sua situação atual, haja vista que a vida útil de um navio de grande porte é de cerca de 20 anos.

Outro fator complicador no momento é o alto índice de afretamento de navios estrangeiros pelas empresas nacionais, quando o ideal seria que essa participação, em período de demanda normal de comércio, atingisse no máximo um quarto da frota própria, variando para mais ou para menos somente por ocasião das demandas sazonais. As condições facilitadas do afretamento são um fator desmotivante

adicional à recomposição da frota própria pelas empresas, a exigir medidas governamentais que melhor ordenem tal procedimento.

Na análise do problema em foco – a dimensão inadequada da frota própria nacional – com uso da metodologia citada, e sempre considerando os relacionamentos com os segmentos da construção naval, da navegação de cabotagem e portos, definiu-se matriz de planejamento com o objetivo de averiguar, com a profundidade requerida, as questões fundamentais à elucidação da problemática analisada.

Questão 1 – Política Setorial do Governo Federal

A desejada reativação do setor de transporte marítimo encontra-se no presente momento em compasso de espera já que o Governo Federal, ao mesmo tempo que acenou com o Programa Navega Brasil, não adotou outras medidas necessárias para deslanchá-lo, restringindo-se praticamente às novas condições financeiras mais favoráveis para os financiamentos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e promessa de não mais contigenciar seus recursos;

Questão 2 – Suficiência dos Incentivos Fiscais

Foi constatado que os incentivos fiscais disponíveis ainda são insuficientes para estimular uma rápida recomposição da frota própria em nível compatível com as necessidades atuais, em que pese, por outro lado, a existência de recursos do FMM indevidamente contingenciados pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, seria proveitoso que fosse estabelecida a isenção tributária na importação de navios usados, adotando-se modelo similar ao do recente Regime Automotivo, quando seria exigida reciprocidade em termos de encomendas aos estaleiros nacionais, com a execução físico-financeira devidamente fiscalizada e comprovada.

Como a quantificação de todos os incentivos fiscais e creditícios com base em números já realizados apresentou-se inviável em razão da impossibilidade de se obter dados reais relativos aos navios construídos há duas décadas, procurou-se efetuar essa mensuração com base em estudo prospectivo elaborado pelo Departamento de Marinha Mercante (DMM) em atendimento à solicitação da equipe de auditoria, relativo à perspectiva de encomendas de 17 navios de grande porte, a serem colocadas em parte em estaleiros nacionais.

Questão 3 – Necessidade e Suficiência da Reserva de Mercado

O Decreto-lei nº 666/69 dispõe sobre a preferência de cargas no longo curso, tornando obrigatória a realização do transporte por meio de navios de bandeira brasileira quando se tratar de mercadoria importada por entidade da administração pública. Porém, com a privatização de empresas estatais e a redução de investimentos em grandes projetos hidrelétricos, ocorreu substancial diminuição dessas cargas.

No longo curso ainda existem os acordos bilaterais que garantem reciprocidade de transporte aos países signatários, os quais na realidade são mecanismo de proteção contra práticas deletérias de terceiros países.

Com relação à cabotagem e navegação interior, que auxiliam na captação e concentração de mercadorias exportáveis, a Lei nº 9.432/97 determina que somente podem operar as empresas nacionais. A ser enfatizado que os Estados Unidos, paradigma do mundo capitalista, possuem legislação bastante restritiva nesses segmentos.

O cenário atual não permite o nível de protecionismo de outrora que, em virtude da reserva de mercado do comércio exterior decorrente do regime de conferência de fretes, assegurava à bandeira brasileira 40% das cargas transportadas. A reserva de mercado do longo curso praticada hoje pelo governo brasileiro é adequada e não exerce papel significante no contexto de aumento da participação da bandeira brasileira no comércio internacional.

Questão 4 – Adequabilidade das Condições de Financiamento

Aspecto positivo a nortear o financiamento foi a permissão legal para a sua decomposição em duas etapas: a primeira sendo tomador o estaleiro que recebe os recursos durante a construção do navio e paga ao agente financeiro em uma única parcela ao final da obra com a receita auferida junto ao armador e, a segunda, em que o agente financeiro financia o armador a longo prazo (20 anos) no limite de até 90% do preço do navio. Esse desatrelamento veio ao encontro de antiga reivindicação das empresas de navegação que não tinham porque assumir o risco da construção do navio.

Contudo, permanece óbice a ser superado na questão relativa à apresentação de garantias reais pelos tomadores de financiamento, uma vez que o agente financeiro atual, o BNDES, que assume o risco

de inadimplência em troca de comissão de risco de crédito que varia entre 4% e 6%, paga pelo FMM, tem exigido 130% do seu valor em garantias reais, já que o preço da embarcação de grande porte construída em estaleiro nacional tende a ser superior ao do mercado internacional, trazendo dificuldades quase intransponíveis para viabilizar uma contratação. A solução para o impasse talvez seja a de acoplar seguro de "performance" com redução da comissão cobrada pelo agente financeiro. Aliás, são generalizadas as reclamações sobre a atuação do BNDES, no que se refere à eficiência no processamento de contratação do financiamento, o que redundou na permissão legal de futuras participações de outros agentes financeiros, amparadas no art. 24 da Lei nº 10.206/01, cujas negociações estão em curso, patrocinadas pelo Departamento da Marinha Mercante (DMM);

Questão 5 –Benefícios Decorrentes dos Recursos Direcionados ao Setor

Parte-se da premissa de que, se há arrecadação de tributo com destinação própria, caso do AFRMM, e ainda isenções tributárias, é de se esperar que benefícios sejam usufruídos pela sociedade.

Os benefícios obtidos com a aplicação de recursos públicos no setor em análise, inclusive por meio de renúncia fiscal, foram classificados em 'econômicos' e 'sociais'. Entre os benefícios econômicos destacam-se: economia de divisas despendidas com serviços de frete/afretamento de navios; desenvolvimento econômico pela propagação de seus efeitos na cadeia produtiva, em particular pela atividade industrial de construção naval altamente agregadora de mão-de-obra especializada e insumos nacionais, atuando como zona de processamento de materiais, abrangendo equipamentos e serviços de terceiros; redução da dependência externa para proteção contra fretes elevados; acréscimo na arrecadação de tributos; desenvolvimento tecnológico do setor e potencial de exportação de navios. Já entre os benefícios sociais, cabe menção: geração de empregos diretos e indiretos e disponibilidade de frota própria em situações de crise.

Os benefícios foram mensurados com base no estudo prospectivo preparado pelo DMM em atendimento à solicitação da equipe, tendo sido comparados aos incentivos fiscais e creditícios, quando ficou constatado que na relação benefício-custo seriam obtidos 3,83 dólares para cada dólar gasto, caso fosse adotada a alternativa de encomendar navios em estaleiros nacionais. Se a alternativa for importar navio usado com isenção parcial de tributos, cada dólar gasto gerará 2,45 dólares de benefícios, enquanto na alternativa de navio afretado a casco nu, tal relação cairá para 2,04 dólares.

Questão 6 –Atratividade do Nível de Frete para o Armador

Como tangenciado no resumo da questão 3, a reserva de cargas propiciada pela conferência de fretes [associação de armadores com interesses e direitos comuns, que operam no mesmo tráfego e obedeçam tarifas de fretes e regras operativas preestabelecidas - transporte regular com freqüência e programação de conhecimento do mercado] garantiu durante um bom tempo aos armadores nacionais nível de frete superior ao do mercado internacional. Todavia, além da desregulamentação iniciada na década de 80, também o mercado internacional de fretes deteriorou-se a partir de então, em especial para o de granéis, pela maior oferta de navios acobertados por legislações protecionistas dos países sede das frotas.

Cabe enfatizar a profunda transformação que tem afetado o transporte de carga geral, onde o uso de "contêineres" provocou forte alteração tecnológica, principalmente com a introdução do transporte intermodal, ou seja, de porta a porta entre fornecedor e cliente. Esse transporte continua tendo grande evolução apresentando preços cada vez mais competitivos com a entrada em cena dos **megacarriers** e facilidades portuárias.

Na realidade, os fretes apresentam forte correlação com os ciclos econômicos, subindo com aceleração da economia e caindo à medida em que ocorrem períodos de recessão. É claro que ocorrem distorções que afetam esse mercado, como por exemplo, quebras de safra de grãos em países produtores que se tornam importadores relevantes no mercado.

Assim sendo, a atratividade do frete para o armador é sazonal e sujeita a variações imprevisíveis que podem ou não favorecer ao mercado específico.

Questão 7 – Competitividade do Custo Operacional da Bandeira Brasileira

A competitividade do navio de bandeira brasileira é bastante reduzida em decorrência de alguns fatores negativos que atuam de modo a não tornar atrativo ao armador nacional investir na formação de frota própria, sendo um deles o elevado custo operacional. Se, por um lado, as atuais condições de

financiamento contribuem para um custo de capital compatível, por outro, o elevado custo operacional diminui a lucratividade da navegação de longo curso.

Entre os elementos do custo operacional, destacam-se os elevados encargos trabalhistas e previdenciários que incidem sobre os salários da tripulação, que impedem a contratação de pessoal mais qualificado, capaz de executar tarefas de manutenção preventiva mais complexas a bordo. Porém, comandos constitucionais impediram que a Lei nº 9.432/97 alcançasse o objetivo de dar equivalência à bandeira brasileira em confronto com a bandeira de conveniência, cujo custo operacional é inferior pela menor incidência tributária.

Como já mencionado, uma solução para esse problema seria indenizar os armadores nacionais com recursos do AFRMM, em substituição à destinação concedida atualmente para reparos e manutenções, que se mostra de difícil controle. A flexibilização das leis trabalhistas em votação no Congresso Nacional talvez ofereça outra saída para tal impasse.

Mais um fato a dificultar a competitividade é o referente à atuação das denominadas ‘empresas de papel’, ou seja, que não dispõem de navios próprios e, portanto, concorrem de forma desleal por ter custos inferiores ao não atender a certos requisitos legais de segurança da navegação.

Por fim, como requisito adicional à busca da competitividade, tem-se a melhoria dos portos, com a conseqüente diminuição dos seus custos operacionais, o que depende em parte de as empresas administradoras serem dotadas das condições mínimas para a consecução de suas atribuições.

Em face das análises realizadas com base em entrevistas, questionários, painel de referência e estudos especializados, pode-se concluir que é viável estimular as empresas de navegação a investirem em novas embarcações, procurando trazer a frota própria nacional para nível de participação compatível com a magnitude do mercado exterior brasileiro. O estudo prospectivo requisitado pela equipe e elaborado pelo DMM demonstra que há manifestação de interesse de empresas de navegação para encomendas de construção de embarcações e importações de navios usados. Contudo, o atendimento a esse objetivo passa pela adoção de ações do Governo Federal que encontram-se consubstanciadas nas propostas de encaminhamento do presente trabalho.

4. Apresentação da Segunda Etapa da Auditoria - Marinha Mercante

(...)

4.2.1. Frota Mercante Brasileira de Longo Curso - Situação Atual

A composição da frota atual na carga geral retrata a situação de declínio da participação da bandeira brasileira na navegação de longo curso nacional. O Brasil dispõe hoje, no setor de cargas “conteinerizadas”, de apenas 7 navios porta-contêineres de pequeno porte, variando entre 1.180 TEU’s [unidades equivalentes a contêineres de 20 pés] a 2.160 TEU’s de capacidade. O total da capacidade estática desta frota é de 12.400 TEU’s e responde pela captação de cerca de US$ 90 milhões de dólares anuais de fretes, ou seja, cerca de 3% do total de US$ 3 bilhões auferidos por empresas estrangeiras com navios estrangeiros e por navios estrangeiros afretados por empresas brasileiras. Para atingir pelo menos cerca de 20% da participação neste segmento, o Brasil precisaria investir na construção/aquisição de no mínimo 10 a 12 navios porta-contêineres de capacidade média entre 3.000 TEU’s e 3.800 TEU’s, bem maiores do que os que estão em operação.

(...)

Nos segmentos de transportes de granéis sólidos e líquidos, a frota é obsoleta e necessita de renovação. A Docenave está alienando sua frota de graneleiros e navios combinados para transporte de minério e óleo, em face da sua idade e inadequação ao perfil do mercado. A Transpetro/Petrobras precisa investir em cerca de 30 navios-tanque para renovar sua frota e diminuir o dispêndio com afretamentos.

5. Constatações

(...)

No intuito de facilitar a compreensão das questões de auditoria nº 2 e nº 5, as mesmas não foram examinadas na ordem apresentada na matriz de planejamento, tendo sido justapostas e deslocadas para o final deste item por tratarem de temas afins e diretamente relacionados com o assunto do item subseqüente que trata da avaliação dos benefícios socioeconômicos decorrentes da renúncia fiscal do setor de marinha mercante e construção naval.

5.1. Questão de Auditoria nº 1: Há uma política setorial adequada do Governo Federal para a Marinha mercante?

5.1.1. Estrutura organizacional

No que tange à estrutura vigente, constata-se que o Governo Federal distribuiu a formulação da política de Marinha mercante em várias instituições.

Hoje, o modelo adotado fragmenta a administração da Marinha mercante e da construção naval em vários órgãos: Secretaria de Transportes Aquaviários (STA), à qual está subordinado o Departamento de Marinha Mercante (DMM), Comissão Diretora do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), órgão colegiado que aprova as prioridades de investimento na construção de embarcações brasileiras, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), agente financeiro do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

5.1.2. Política de Marinha Mercante

Segundo estabelece o art. 27 do Decreto-lei nº 2.404/87, alterado pelo Decreto nº 2.414/88 e pela Lei nº 10.206/01, o FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio da Comissão Diretora do Fundo da Marinha Mercante (CGFMM), cujas principais atribuições são as seguintes:

assessorar o Ministério dos Transportes na formulação e execução da política para o setor de marinha mercante, particularmente no que se refere à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional; (grifo nosso)

propor a programação anual de recursos do FMM;

estabelecer diretrizes e prioridades para concessão de financiamento com recursos do FMM;

acompanhar as atividades dos agentes financeiros do FMM.

A leitura das atas das reuniões da Comissão Diretora do FMM realizadas nos últimos cinco anos possibilitou a verificação de que, no âmbito desse colegiado, vários problemas e propostas de solução para a situação da Marinha mercante brasileira foram levantados. No entanto, nota-se que a Comissão, fórum no qual deveriam ser traçadas as diretrizes para a política de marinha mercante, não tem sido forte o suficiente para interferir na obtenção de soluções para os problemas identificados e a efetiva adequação da política para o setor, haja vista que os mesmos ainda subsistem, conforme registros deste relatório.

A política atual para o setor de marinha mercante tem os seguintes alicerces no arcabouço legal vigente: a reserva de carga, a reserva de mercado, a redução de parte dos custos operacionais com a instituição do Registro Especial Brasileiro (REB), a abertura aos investimentos estrangeiros e o fomento financeiro por intermédio da arrecadação da contribuição econômica do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), distribuída entre o Fundo da Marinha Mercante e as empresas de navegação.

Essas medidas estão formalizadas nos seguintes dispositivos legais:

Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, que trata da preferência de carga para navios brasileiros;

Decreto-lei nº 2.404, de 23 de dezembro de1987, com a redação dada pelo Decreto-lei 2.414/88 e as alterações introduzidas pela Lei nº 10.206/01, que dispõe sobre o AFRMM e sobre o FMM (fomento à Marinha mercante e financiamento à construção de novas embarcações);

Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e institui o Registro Especial Brasileiro (REB);

Decreto nº 2.256, de 17 de junho de 1997, que regulamenta o REB.

Lei nº 10.206, de 23.03.2001, que modifica a partilha do AFRMM e o prazo de financiamento;

Resolução nº 2.787 do Banco Central, de 1.11.2000, que trata das alterações relativas às condições de financiamento.

Os diplomas legais mencionados são ainda complementados por portarias do Ministério dos Transportes, regulamentando o estabelecimento de empresas brasileiras de navegação, o afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação, o transporte, por embarcações estrangeiras, de cargas reservadas a navios de bandeira brasileira; e resoluções do Conselho Monetário Nacional, estabelecendo condições para as operações de financiamento do Fundo da Marinha Mercante.

Intervenção voltada para a reativação do setor foi a ação governamental divulgada na mídia como programa 'Navega Brasil', em novembro de 2000, que basicamente constituiu-se em novas regras e

condições de financiamento mais atrativas à produção e à compra de navios (Resolução BACEN nº 2.787/00).

Ressalte-se que as regras relativas ao afretamento de navios estrangeiros tem posição de destaque no contexto da política de marinha mercante. O afretamento de navios é um complemento às necessidades de transporte da frota própria. Constitui-se em recurso complementar, para inclusive suprir as necessidades em épocas em que o excesso de oferta de transporte desaconselha o investimento direto em frota própria. No Brasil, entretanto, o afretamento tornou-se excessivo, o que também nos expõe à extrema vulnerabilidade, como decorrência da redução e envelhecimento da frota mercante brasileira. A política de afretamentos não deverá ter o condão de desestimular o aumento da frota própria, que conduz à redução da remessa de divisas ao exterior, e, por conseguinte, a diminuição do déficit na Balança de Serviços. É necessário que os afretamentos sejam limitados em consonância com a tonelagem própria de cada empresa. Destarte, cabe revisão da legislação que rege os afretamentos de navios estrangeiros que se tem constituído em fator de desestímulo à recomposição da frota própria nacional, conforme já abordado.

Outro ponto importante para a política de Marinha mercante brasileira é que as regras nacionais estejam em consonância com a prática internacional do setor. Esse alinhamento pode ser exemplificado com a recente mudança relativa ao financiamento em separado para a produção e a compra do navio. O armador só recebe o ativo que vai explorar, o navio, depois de construído por um estaleiro. No modelo internacional, o armador somente assume os encargos do financiamento e provê garantias ao financiamento ao receber o navio. Levou-se quase duas décadas para redefinir o modelo e adequá-lo às condições internacionais.

Para o desenvolvimento de recursos humanos, nos termos do parágrafo único do art. 9° do Decreto n° 2.256, de 17.06.97, que regulamenta o Registro Especial Brasileiro (REB), são repassados para o Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) 1,5% do valor líquido efetivamente depositado na conta do FMM, como cota-parte do AFRMM arrecadado no exercício, a título de compensação da redução de que trata o art. 13 da Lei nº 9.432, de 1997, que isenta as embarcações inscritas no REB do recolhimento de taxa para manutenção do FDEPM.

Quanto ao investimento em política de desenvolvimento de tecnologia para o setor de marinha mercante e construção naval, recursos vinculados ao FMM deveriam ter destinação para a pesquisa e desenvolvimento tecnológico, via financiamentos nas melhores condições financeiras, com liberação por meio do agente financeiro após aprovação e concessão de prioridade junto à Comissão Diretora do FMM.

*O Brasil tem empresas com potencial para se inserir no mercado mundial. Um exemplo, apesar de ainda pontual, é o da Projemar, empresa totalmente nacional em termos de capital, pessoal, administração e tecnologia. O seu foco de atuação abrange a execução de projetos na área de engenharia naval e **offshore**. Essa empresa exporta serviços para os Estados Unidos e Canadá.*

*Segundo uma das sociedades classificadoras estrangeiras que atestam o grau de qualidade das obras de construção naval e conversão de unidades **offshore**, a empresa americana ABS, a engenharia brasileira vem demonstrando alta capacitação em diversas áreas: arquitetura naval, hidrodinâmica, estruturas, plantas de processo, sistemas de controle e subaquáticos e equipamentos.*

Entretanto, a despeito destas constatações, a indústria da construção naval brasileira se ressente da criação de uma política de desenvolvimento tecnológico, que conte com a alocação continuada de recursos em um fundo setorial específico para o setor, que possa sustentar os projetos das universidades e centros de pesquisas integrados às atividades dos estaleiros. Este apoio daria sustentação científica e tecnológica à indústria naval, condicionantes da competitividade no mercado global.

*Outra empresa com reconhecimento internacional é a Petrobrás, cuja engenharia desenvolve projetos básicos das unidades **offshore** e outras tecnologias para exploração e produção de petróleo em águas profundas. Diferentemente da área de construção naval e marinha mercante, a área de exploração de petróleo conta com os recursos destinados ao Centro de Pesquisa da Petrobrás (Cenpes) para investimentos em pesquisas do interesse daquela empresa, que trabalha em conjunto com as universidades. Foi isso que deu à Petrobras o atual diferencial de tecnologia.*

A exemplo do que já ocorre na área do petróleo, o Fundo da Marinha Mercante deveria possibilitar investimentos em ciência e tecnologia para pesquisa do interesse das empresas por intermédio de acordos firmados com as universidades.

5.1.3. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

A recente Lei nº 10.233, de 5.6.01, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), à qual, entre outras atribuições, caberá:

promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras;

supervisionar a participação de empresas brasileiras e estrangeiras na navegação de longo curso, em cumprimento a tratados, convenções, acordos e outros instrumentos dos quais o Brasil seja signatário;

autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei nº 9.432/97;

manter cadastro das empresas brasileiras e estrangeiras de navegação;

estabelecer ligação permanente com o Sistema de Arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), para atualizar as informações sobre as empresas de navegação, afretamentos, acordos e associações.

Entretanto, esta reestruturação não trouxe alterações organizacionais relativas ao Fundo da Marinha Mercante, pois este permanecerá vinculado diretamente ao Ministério dos Transportes, contando ainda com a congregação de suas decisões na Comissão Diretora e na Coordenação-Geral do FMM, bem como no âmbito do agente financeiro, hoje somente o BNDES.

5.1.4. Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

Ainda que necessite de alguns ajustes, principalmente na Lei nº 9.432/97, a política de Marinha mercante nacional tem regras que a direcionam na busca de melhoria da frota mercante brasileira, estabelecendo mecanismos que visam à proteção e à redução de custos operacionais, similares aos empregados pelos demais países que possuem frotas marítimas. Entretanto, esta política não atende suficientemente bem às necessidades do setor e, certamente, algumas ações governamentais ainda podem ser adotadas para supri-las e para viabilizar o conseqüente fomento à Marinha mercante brasileira, nas modalidades de longo curso e cabotagem.

O sistema de fomento à navegação de longo curso necessita de revisão com vistas ao melhor direcionamento dos recursos do AFRMM, aumentando a competitividade dos navios brasileiros em termos de custos operacionais.

É também necessário definir claramente regras para a incorporação de embarcações usadas, seja por afretamento a casco nu ou aquisição.

A Lei nº 9.432/97 precisa ser revista, de forma a dar maior transparência à política de afretamentos hoje praticada. A lei ainda dá margem a práticas nocivas ao interesse nacional, que são o uso de ‘empresas de papel’, por agentes estrangeiros, com o objetivo de usufruir de benefícios fiscais e de reserva de carga (tema que será tratado no subitem 5.5.5). Por outro lado, a mesma carga tributária para o afretamento a casco nu não apresenta uma racionalidade econômica, pois não estimula a constituição de frotas mercantes no País. Faz-se necessário que o regime tributário aplicado aos afretamentos a casco nu seja revisto dentro dos limites da Lei nº 9.432/97.

A dispersão de atribuições relativas aos interesses do FMM em diversos órgãos dificulta a produção de soluções para os problemas da marinha mercante e, por conseguinte, da indústria de construção naval.

Além disso, o setor de marinha mercante se ressente da adoção de política que seja pragmática, perene, consistente e eficaz, de forma a possibilitar aos agentes do setor, em especial os armadores, a realização de planejamento consciencioso em torno das melhores condições de investimento. Evitar-se-ia, assim, a repetição dos acontecimentos do passado, onde alterações abruptas (como a desregulamentação ocorrida no início da década de 90) que fragilizaram as empresas nacionais, que naquele momento não se encontravam em condições de concorrer com as empresas de navegação estrangeiras, além de gerar

desconfiança nos potenciais investidores. Exemplo positivo de desregulamentação gradativa foi a adotada pela Coréia do Sul, cuja projeção se estendera por cerca de 10 anos.

Entretanto, vale ressaltar a importância de que, no caso de mudança de rumo da política de marinha mercante e Construção Naval, durante a sua execução, devido a alteração no cenário internacional, as modificações sejam introduzidas com extrema cautela, permitindo adaptações ao longo do tempo e evitando a quebra de contratos comerciais de forma abrupta. A alteração das regras sem fase de transição gera incertezas, prejuízos às atividades e ações judiciais posteriores, em sua maioria com ganho de causa para a empresa demandante por conseguir comprovar a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(...)

5.2. Questão de Auditoria nº 3: A reserva de mercado em vigência é necessária e suficiente para o desenvolvimento da marinha mercante?

5.2.1. Reserva de Mercado no Longo Curso

No tocante à questão da reserva de mercado para o segmento de longo curso, a preferência de carga, originalmente, está estabelecida no Decreto-lei nº 666/1969, revigorado pela Lei nº 9.432/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.256/1997.

(...)

Acontece que essas cargas reservadas, hoje em dia, representam apenas 5% do movimento total transportado. Não há estatísticas que demostrem o percentual real do transporte de carga reservada, mas, no momento atual, este se apresenta muito reduzido em razão da diminuta frota de navios de bandeira brasileira. A privatização de um grande número de empresas estatais e a interrupção de investimentos governamentais em grandes projetos hidrelétricos e energéticos foram os grandes responsáveis pela substancial redução do volume de cargas reservadas.

Não se pode deixar de citar os acordos bilaterais existentes que garantem a reciprocidade aos países signatários. Todavia, no atual cenário do transporte marítimo mundial, não há espaço para práticas protecionistas. Dessa forma, os dispositivos existentes na legislação atual, no que se refere à reserva de carga no longo curso, servem apenas como defesa no caso de países que pratiquem mecanismos de tratamento diferenciado.

Por último, a retirada de isenções fiscais e a significativa redução de linhas de crédito de instituições financeiras estatais também contribuíram para a mencionada redução na participação da bandeira brasileira no transporte marítimo de longo curso, principalmente no transporte de carga geral.

Pode-se concluir que a reserva de mercado, mormente pelo mecanismo de conferência de fretes, já foi um importante fator de apoio à marinha mercante brasileira, mas ficou no passado, e não mais pode garantir a participação da bandeira brasileira no tráfego de longo curso, que hoje está inserido num cenário extremamente competitivo em que as operações em escala é que ditam o sucesso das empresas na navegação de longo curso, determinando assim a sua permanência nas operações de comércio exterior.

5.2.2. Reserva de Mercado na Cabotagem

*Considerando a interligação da navegação de longo curso com a de cabotagem para a realização do sistema de distribuição e captação de cargas em portos concentradores (**feeder service**), far-se-á também uma abordagem quanto à reserva de mercado para o segmento de navegação costeira e interior. No caso da cabotagem, a totalidade das cargas transportadas é reservada às empresas brasileiras de navegação e o atual nível de utilização dos mecanismos de reserva de mercado é de 100% da carga transportável.*

(...)

A reserva de mercado total faz-se necessária para esse segmento, uma vez que a sua internacionalização permitirá a participação de empresas estrangeiras com legislações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, totalmente diferentes das empresas brasileiras, além da dependência estratégica perniciosa ao País. Os Estados Unidos, país que é referência do mundo capitalista, possui legislação altamente restritiva para esse segmento, que só pode ser operado por empresas de navegação norte-americanas, com navios e tripulações norte-americanos.

A cabotagem é um modal de transporte interno, devendo ter, com isso, o mesmo tratamento dispensado aos demais modais terrestres. Ao se analisar os demais países que possuem marinha mercante,

é possível verificar que a cabotagem é uma prerrogativa comum. Entre os 30 maiores países em termos de frota de marinha mercante, cerca de 80% reservam as suas operações de cabotagem às empresas nacionais. (Vide Anexo 10)

5.2.3. Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

A partir de 1983, teve início o processo de desregulamentação do transporte marítimo de longo curso, com os principais países envolvidos incentivando a quebra dos monopólios das conferências para abrir os mercados ao desenvolvimento de grandes empresas globais de navegação, na maior parte dos casos, sediadas em seus países de origem.

O cenário atual, de globalização e livre comércio, não deixa espaço para práticas protecionistas exacerbadas. Nesse sentido, a Lei nº 9.432/97 corretamente substituiu uma política unilateralmente protecionista por outra de reciprocidade. A reserva de carga passou a ser aplicada somente contra iniciativas protecionistas dos parceiros comerciais do Brasil. O desenvolvimento da marinha mercante brasileira não pode mais estar associado àquele tipo de política que tinha entre suas premissas principais o protecionismo às cargas e empresas de navegação brasileiras. Além disso, como já exposto anteriormente, a reserva de carga remanescente não pode mais ser considerada como um instrumento decisivo para garantir rentabilidade ao setor, devido ao fato de o Governo vir reduzindo sua participação direta na atividade produtiva.

A conclusão a que se pode chegar diante dos fatos é que a reserva de mercado, segundo sua concepção original, como forma de política de proteção ao setor, tornou-se algo mal visto dentro dessa nova conjuntura de economia mundial globalizada. No cenário internacional atual só há espaço para as práticas protecionistas decorrentes dos acordos bilaterais assinados, que asseguram a reciprocidade aos países signatários.

5.3. Questão de Auditoria nº 4: As condições de financiamento atendem às necessidades da marinha mercante?

5.3.1. Considerações Preliminares

(...) *Com a extinção da SUNAMAM, por disposição do Decreto-lei nº 2.035, de 18/8/83, o Fundo da Marinha Mercante (FMM) foi transferido para o Ministério dos Transportes, sob responsabilidade do Departamento de Marinha Mercante (DMM), e passou o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a assumir o papel de agente financeiro.*

Embora o Fundo da Marinha Mercante (FMM) seja administrado pelo Ministério dos Transportes e, mesmo sendo conferida prioridade a determinado projeto pela Comissão Diretora do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), a liberação definitiva do financiamento é de responsabilidade do BNDES, a quem, após o advento do Decreto-lei nº 2.404, de 23/12/87, cabe o risco da operação financeira em contrapartida à comissão de risco cobrada ao Fundo, sem repasse para os tomadores de financiamentos.

(...)

5.3.2. Processo de Financiamento – prazos de avaliação dos projetos

O BNDES repassa recursos do FMM aos tomadores de financiamentos com base no quadro de usos e fontes apresentado e nos relatórios de comprovação de gastos. Faz-se oportuno analisar a questão da fiscalização e acompanhamento da execução física da obra, ***vis-à-vis*** *a liberação dos recursos por parte do agente financeiro. Sob a ótica estritamente financeira, caberia ao BNDES essa tarefa (encontro de contas), cuja previsão, inclusive, encontra-se inserida na cláusula décima, item II, alínea 'a', do convênio firmado entre o Ministério dos Transportes e o BNDES (Anexo 14). Porém, dada a natureza dos recursos públicos envolvidos, reveste-se de muita importância, sob o aspecto econômico, a participação do DMM no acompanhamento da evolução físico-financeira da construção do navio, mediante fiscalizações* ***in loco*** *nos estaleiros, com força para atuar junto ao agente financeiro no que tange àqueles projetos com andamento desproporcional. Para tanto, deve ser adotada previsão legal no sentido dessa atuação em conjunto, com possibilidade de intervenção do DMM/CGFMM no processo de construção do navio, visto que não cabe mais à sociedade suportar os ônus de exemplos passados de liberações de 90% de recursos para construção de uma embarcação inexistente.*

Com relação ao processo de liberação de projeto indicado como prioritário pela CDFMM, pode-se afirmar que é demasiadamente longo, consumindo cerca de 25 meses, em média, para a sua liberação ou rejeição pelo BNDES, não havendo qualquer tratamento especial para o setor marítimo em relação aos demais projetos em curso. Aliás, foi constatada a diminuta equipe com que conta o Departamento de

Operações de Navegação, Portos e Hidrovias (DENAV) do BNDES para liberar e fiscalizar os financiamentos. No exterior, a tramitação de um projeto análogo se encerra em torno de seis meses.

A não-implementação de um cadastro das empresas postulantes também se constitui em fator de entrave e morosidade para o desenvolvimento dos processos no BNDES, uma vez que, invariavelmente, a análise dos pedidos de financiamento se processa mediante exigência e exame de todos os documentos e procedimentos básicos e iniciais, que se tornam redundantes e morosos para as empresas com histórico de várias contratações da espécie junto ao banco. Por outro lado, noticiou-se que algumas empresas obtêm a liberação de recursos, apesar de não pagarem suas dívidas e ainda concorrem de forma desleal com as empresas adimplentes, eis que demandas ficam no aguardo de decisão definitiva pelo poder judiciário durante vários anos.

Com a implementação do cadastro, restariam aprovados os financiamentos exclusivamente das empresas com histórico de correto cumprimento de suas obrigações, o que demandaria, preliminarmente, um estudo avaliativo, por parte do BNDES, no tocante às regras para uniformizar tais procedimentos.

Os entraves e as delongas hoje existentes decorrem da complexidade e excessiva burocratização do processo, sendo que a adoção de uma estrutura governamental unificada, aliada à diversificação de agentes financeiros, já prevista na Lei n° 10.206/01, possivelmente viria a solucionar esses problemas, colocando o Brasil em situação compatível com a realidade internacional. Em outros países, o processo de liberação de financiamentos é muito mais dinâmico.

Espera-se que a reestruturação interna pela qual acabou de passar o BNDES, consistindo no ajuste de prazos para consecução de seus fins (previsão de sessenta dias para avaliação econômico-financeira, pela Área de Clientes, e sessenta dias para análise específica do projeto, por conta da Área de Produtos), possa dinamizar bastante essas rotinas. Empresas interessadas em atuar como agente financeiro do FMM e posicionamento do DMM instaram a CDFMM a recorrer à permissão prevista no art. 24 da Lei nº 10.206/01 para atuação de novos agentes financeiros. Segundo esse dispositivo legal, ainda pendente de regulamentação, o FMM pode habilitar outras instituições financeiras, medida esta que poderá, brevemente, ser colocada em prática, uma vez que existem instituições interessadas, algumas, inclusive, já em fase de negociação. Tais medidas em conjunto podem representar a oxigenação necessária à ativação da sistemática de financiamento.

5.3.3. Contigenciamentos de Receita do FMM

Há, ainda, a questão dos contigenciamentos de recursos do FMM, impostos pelo Governo Federal, destinados às despesas de custeio, que tem ocasionado o não-repasse, desde 1998, das comissões de risco e de administração devidas ao BNDES, visto estarem essas comissões enquadradas nesta categoria de despesa. A liberação destes recursos está sendo indevidamente condicionada à programação financeira do Tesouro Nacional, baseada nas disponibilidades de caixa da União e em conformidade com o cronograma estabelecido legalmente, por decreto, no decorrer do exercício.

É provável que outro agente financeiro não disponha de flexibilidade para as habituais prorrogações de recebimento das comissões devidas pelo FMM. Atualmente, a dívida acumulada é da ordem de R$ 250 milhões, e no exercício 2001 foram repassados somente R$ 30 milhões ao BNDES.

Os recursos originários da cota-parte do AFRMM transitam pelo Tesouro Nacional, antes de chegarem à conta do FMM. O art. 1º do Decreto-lei nº 1.755, de 31/12/79, dispõe:

‘...

Art. 1º - Arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda, devendo seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional.

...’

Entretanto, tendo em vista o que dispõe o art. 7º do Decreto-lei nº 2.404, 23/12/87, alterado pelo Decreto-lei nº 2.414, de 12/02/88, e pela Lei nº 10.206/2001, transcrito a seguir, considera-se indevida a passagem desses recursos pela conta única do Tesouro Nacional.

‘...

Art. 7º Não se aplicam ao AFRMM as disposições do Decreto-lei nº 1.755, de 31/12/79.

...’

É cediço que a passagem das receitas da União pelo caixa do Tesouro Nacional ocorre em estrita observância ao princípio de unidade de caixa (Lei nº 4.320/64, art. 56, e Decreto-lei nº 200/67, art. 74). O Decreto nº 93.872/86 define como receita da União ‘todo e qualquer ingresso de caráter originário ou

derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes'.

A Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001 que 'dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências', reza em seu art. 1º:

'Art. 1º Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de caixa único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S. A. ou na Caixa Econômica Federal.

...'

Ante o que dispõe o art. 1º da MP retromencionada, entende-se, por revogação tácita dos dispositivos contrários, que a prática do recolhimento da cota-parte do AFRMM à conta única do Tesouro Nacional está consoante às novas regras de administração do recursos do erário.

Entretanto, deve-se mencionar que uma parcela desses recursos do FMM - aquela referente às despesas de custeio - vem sendo contigenciada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, por conseguinte, não tem sido repassada ao FMM, destinatário, por lei, desses recursos.

Ressalte-se que os recursos do FMM são de natureza vinculada e quando contingenciados há prejuízo de suas aplicações nas finalidades estabelecidas legalmente e para as quais o FMM foi instituído.

5.3.4. Contas vinculadas – Aplicação dos Recursos

Além dos recursos oriundos do FMM, destinados a embarcações novas ou a serem convertidas, o BNDES libera também os recursos das contas vinculadas das empresas de navegação para amortização de empréstimos e financiamentos e para pagamento de manutenções ou modernização de embarcações.

Ambos os casos requerem do BNDES fiscalização adequada dos trabalhos em execução nos estaleiros nacionais a partir das liberações dos recursos, em especial os correspondentes à construção ou conversão de embarcações, pois a não-conclusão de obra nos termos contratuais pode significar prejuízos de difícil recuperação. A fiscalização das manutenções tem sido relegada a segundo plano pelas dificuldades inerentes ao seu controle, além do fato de contemplarem recursos de propriedade das empresas de navegação.

5.3.5. Condições de Financiamento

A nova fórmula de financiamento se dá em duas etapas: a primeira parte, para a construção do navio, é liberada ao estaleiro nacional; a segunda, é o financiamento de longo prazo para o armador. Nesse modelo, o armador assume os encargos do financiamento somente a partir da entrega de cada embarcação e não a partir da construção, como anteriormente.

O BNDES sempre foi refratário a dividir o financiamento em duas partes distintas. A posição contrária do BNDES decorre do seu entendimento de que a referida prática gerará elevação do risco da operação, tendo em vista que uma embarcação inacabada ou mesmo com grande atraso na entrega poderá ocasionar prejuízos significativos. Isso ocorre pelo fato de eventual necessidade de venda da embarcação no mercado, provavelmente, não recuperar uma boa parte do financiamento, mesmo considerando a exigência de garantia de 130% do valor financiado, já que o preço da embarcação de grande porte construída em estaleiro nacional tende a ser superior ao do mercado internacional em função das especificações do navio e, em conseqüência de sobrevalorização do preço a partir do momento que o navio entra em operação. Todavia, os anseios das empresas de navegação foram recentemente atendidos pelo Governo Federal, que estabeleceu novas regras por intermédio da Lei nº 10.206/01, admitindo, além da forma de contratação tradicional, o financiamento desagregado no tempo, que procura adequar o relacionamento contratual entre as partes envolvidas, da seguinte forma: durante a construção da embarcação, o BNDES libera as parcelas para o estaleiro de acordo com o andamento da obra e, ao final desta, o estaleiro liquida o financiamento em um único pagamento, utilizando os

recursos que o armador obteve via seu financiamento junto ao BNDES, ficando este último financiamento a ser amortizado a longo prazo. Esse procedimento já é adotado por armadores e estaleiros estrangeiros quando contratam a construção de navios no exterior.

Quanto aos riscos apresentados pelos estaleiros e armadores nacionais, cumpre esclarecer que suas recentes associações com estaleiros estrangeiros vieram capitalizá-los e facilitar a indicação de garantias para suas encomendas, como por exemplo, a obtenção de ***performance bonds*** *[seguro de desempenho durante a execução da obra de construção] a serem obtidos junto a empresas seguradoras, embora o mercado segurador nacional ainda seja bastante incipiente. É conveniente ressaltar que a própria embarcação garante a maior parte do financiamento, mas ainda assim resta sempre uma significativa parcela, considerando a exigência de garantia de 130%.*

As garantias adicionais ao navio são necessárias, pois o saldo devedor possui uma evolução diferente da depreciação da embarcação. Além disso, como a indústria de construção naval nacional não produz em série, e o mercado de encomendas possui características peculiares e específicas quanto à definição de cada projeto de navio (considerando tipo, modelo, porte, rota a cursar, condições ambientais de operação, grau de modernização), as embarcações brasileiras possuem preços superiores a embarcações produzidas no exterior - em especial aquelas oriundas dos estaleiros asiáticos que produzem em série, pois têm fluxo ininterrupto de encomendas - obrigando à existência de garantias adicionais. Assim as garantias no financiamento de longo prazo são necessárias e desejáveis, como forma de evitar que empresas descapitalizadas sejam beneficiadas.

Impende notar que o BNDES deveria ser munido de um sistema que lhe permitisse a rápida execução da dívida, com a possibilidade da retomada imediata da embarcação, de forma a poder criar condições de exigir garantias condizentes com os padrões internacionais.

O programa lançado há aproximadamente um ano pelo Governo Federal, intitulado 'Navega Brasil' - Resolução BACEN nº 2.787/00, de 01/11/00, propiciou melhorias no sistema de financiamento para o setor (vide Tabela 4), no intuito de compatibilizar o custo de construção nacional com o do exterior, estabelecendo o aumento do limite de financiamento da construção de embarcações, de 85% para 90%, e a majoração do prazo de amortização, que passou de 15 para até 20 anos. Tais medidas vão ao encontro das expectativas empresariais do setor, funcionando como mais um ingrediente da política de revitalização da marinha mercante brasileira.

TABELA 4

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO

Longo Curso – Cabotagem Navegação Interior	***Taxa de Juros Anual***	*Comissões*				***Amortização***	***Carência***
		Reserva Crédito	*Adminis-tração*	*Risco*	*Estudo*		
Até 90% do Valor do Projeto – a empresas brasileiras de navegação							
a. Construção de embarcações	*4% a 6% aa.*	*0,1%*	*1% aa.*	*4% a 6% aa.*	*0,2%*	*até 20 anos*	*até 4 anos*
b. Jumborização e conversão de embarcações	*7% aa.*	*0,1%*	*1% aa.*	*4% a 6% aa.*	*0,2%*	*até 15 anos*	*até 4 anos*
c. Aquisição e instalação de equipamentos para reaparelhamento e modernização de embarcações	*7% aa.*	*0,1%*	*1% aa.*	*4% a 6% aa.*	*0,2%*	*até 5 anos*	*até 2 anos*
d. Para reparo de embarcações próprias	*7% aa.*	*0,1%*	*1% aa.*	*4% a 6% aa.*	*0,2%*	*até 2 anos*	*até 1 ano*
2. Até 90% do Valor do Projeto – *ao estaleiro brasileiro*							

a. Produção de embarcação destinada a empresa brasileira	*4% a 6% aa.*	*0,1%*	*1% aa.*	*4% a 6% aa.*	*0,2%*	*parcela única*	*-*
% de Financiamento sem definição de limite							
a. Diques, dragas, cábreas e para construção de navios auxiliares e hidrográficos ou oceanográficos à Marinha do Brasil	*6% aa.*	*0,1%*	*1% aa.*	*4% a 6% aa.*	*0,2%*	*até 15 anos*	*até 4 anos*

Observações:
A comissão de reserva de crédito é cobrável por período de 30 dias ou fração; a comissão de administração e a comissão de risco são aplicáveis sobre o saldo devedor.
Demais encargos moratórios ou compensatórios serão praticados nos mesmos padrões adotados pelo agente financeiro em suas operações ordinárias.
Para os financiamentos antigos com o risco por conta do FMM, é cobrada comissão de 1%.

A análise das condições financeiras demonstra que o percentual financiável do projeto, a taxa de juros e os prazos de amortização e de carência podem ser considerados como entre os melhores termos em nível internacional, tendo inclusive despertado o interesse de alguns estrangeiros, como os noruegueses e holandeses, em investirem na construção naval no Brasil (casos do antigo estaleiro Verolme, hoje Fels Setal, e do antigo Mauá, atual Mauá Jurong).

Tais condições servem, basicamente, para equalizar as encomendas aos estaleiros nacionais, ou melhor esclarecendo, tornar o custo de construção do estaleiro brasileiro compatível com o do estaleiro estrangeiro. Faz-se necessário comentar a variação da ***taxa de juros****, na faixa de 4 a 6% a.a., a critério do agente financeiro, o que poderá induzir à cobrança de juros inferiores justamente às empresas maiores e mais capitalizadas, podendo se constituir em diferenciação não isonômica, pois para a cobertura do risco do contrato já é prevista a* ***comissão de risco****, variável na faixa de 4 a 6% a.a. conforme a classificação de risco (****rating****) da empresa interessada, não se justificando, portanto, que a taxa de juros tenha a mesma escala de variação e seja definida de acordo com os critérios de risco. Pelo exposto, entende-se que o mais justo seria o estabelecimento de uma taxa de juros única, a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional, colegiado responsável por sua fixação, com propositura do Ministério dos Transportes.*

*Com relação às comissões cobradas pelo agente financeiro, deve ser observado que a comissão de cobertura do risco da operação (****del credere****) que antes era de 6% sobre o valor financiado, foi alterada para possibilitar ao agente financeiro cobrar na faixa de 4% a 6% sobre o saldo devedor, a seu critério. Essa comissão praticada pelo BNDES, a título de* ***del credere****, é considerada exorbitante pelos especialistas da área, não havendo conhecimento de precedente ou similar ocorrido em qualquer outro país. Em termos mundiais, a taxa de risco média nos financiamentos é de 2,5% a.a.*

Essas comissões pagas ao BNDES, na condição de agente financeiro do FMM, deveriam ser reduzidas, mas para tanto mister se faz que exista um sistema de acompanhamento/fiscalização eficaz da execução física da obra, ***vis-à-vis*** *a liberação dos recursos por parte do agente financeiro (cronograma físico-financeiro), de modo a evitar que recursos sejam liberados antes de aprovada a aplicação da etapa anterior da construção. Sob a ótica estritamente financeira, cabe ao BNDES essa tarefa (acompanhamento/encontro de contas), inclusive a previsão legal existente está inserida na Cláusula Décima, item II, alínea 'a', do convênio firmado entre o Ministério dos Transportes (MT) e o BNDES.*

A implementação da proposição de atuação em conjunto (DMM e agente financeiro) no processo de fiscalização dos recursos a serem alocados nas construções e reparos navais, além de permitir maior controle, e com isso evitar discrepâncias no tocante ao cronograma físico-financeiro do projeto, minimizaria, inclusive, a possibilidade de aplicação dos recursos em finalidade diversa da pretendida, na hipótese da solicitação de financiamento com valores superiores ao custo real demandado pela embarcação, posto que as taxas praticadas pelo FMM (4 a 6% a.a.) estão muito aquém das ofertadas no mercado (aproximadamente 19% ano – taxa SELIC). Alia-se a essa questão a já citada necessidade do DMM de ter o controle detalhado desses custos.

Necessário também que o DMM promova uma reestruturação prévia, fazendo ingressar profissionais em seu quadro de pessoal, preferencialmente engenheiros navais, com vistas à fiscalização, concomitante à do BNDES, em todas as etapas do processo de construção/reforma de embarcações,

inclusive na fase de projetos. O resultado destas medidas implicaria a redução da comissão do agente financeiro, atualmente fixada em percentuais considerados bastante elevados no mercado.

O conhecimento dos custos reais se revela de fundamental importância para o DMM, pois servirá como mais um instrumento para a formulação de política de marinha mercante brasileira e monitoramento dos preços das embarcações e custos da construção naval.

5.3.5.1. Inadimplência

Outros problemas enfrentados pelos estaleiros e armadores vinculados aos financiamentos do FMM, no passado, foram os efeitos dos diversos planos econômicos sobre os contratos de longo prazo do FMM nas últimas décadas.

Quando da implantação do Plano Real, em julho de 1994, a correção dos saldos devedores dos contratos de financiamento era feita pela Taxa Referencial (TR) e mais tarde, em outubro do mesmo ano, pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). No início do novo plano econômico houve a defasagem cambial entre o real e dólar e, com isso, ocorreu o descasamento entre o crescimento da dívida, com índices de correção internos, e a base de faturamento das empresas, em dólar. Naquele período, a moeda norte-americana chegou, inclusive, a ser cotada abaixo do real.

A correção cambial para os financiamentos da carteira do FMM, inclusive os já contratados, foi adotada a partir da Medida Provisória nº 1.082, de 24/08/95, convertida na Lei nº 9.365, em 16/12/96, que passou a indexar a correção dos saldos devedores desses contratos ao dólar norte-americano, para acompanhar a base de faturamento das empresas de navegação de longo curso e mesmo de cabotagem, sempre referenciada a essa moeda, inclusive os preços dos navios e ainda uma gama de suprimentos. Entretanto, como não houve retroatividade da correção cambial como novo indexador, denominou-se 'bolha cambial' à diferença apurada nos contratos vigentes decorrente da defasagem cambial entre o real e o dólar no período de 14 meses (de julho de 94 a agosto de 95) em que os contratos do FMM tiveram a TR e a TJLP como indexadores.

Essa mudança no cenário econômico, que provocou a elevação dos saldos devedores dos contratos de financiamentos do FMM em cerca de 40%, levou várias empresas a entrarem com ações em juízo alegando a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como suspender as encomendas de novas embarcações de longo curso e cabotagem.

Uma medida que poderia reduzir essa problemática, já adotada no exterior, consistiria na concessão de maior flexibilidade ao BNDES para renegociar as regras e adequar os contratos atingidos sempre que se fizer necessário e com base nas características específicas de cada projeto, propiciando dessa forma a dinâmica que demanda o setor, adequando as condições às exigências e peculiaridades do mercado, a cada conjuntura econômica.

Em razão da dolarização dos contratos, o BNDES registrou junto à Comissão Diretora do FMM que, no caso da navegação interior, em que não há relação do faturamento com a moeda americana, houve elevação da inadimplência daquele segmento. Medida importante para o segmento de navegação interior consistiria no atrelamento do custo de capital à receita gerada pelo bem financiado, utilizando-se, por conseguinte, outro indicador, diferente do câmbio para os financiamentos de embarcações da navegação interior, mantendo-se as taxas de juros praticadas pelo FMM e uma correção que reflita a média da variação de preços interna, e o dólar, somente nos financiamentos de navios que gerem fretes ou tenham contratos de serviço referenciados nessa moeda.

Não se pode deixar de registrar que a inadimplência dos contratos com risco de crédito para o FMM refere-se a casos acumulados nos últimos anos de atuação da SUNAMAM, ou seja, são casos antigos em sua grande maioria, que as empresas tomadoras estão contestando judicialmente. Trata-se de um estoque de dívida gerado pelos planos econômicos. No caso dos contratos mais recentes, aqueles cujo risco de crédito é do BNDES, não se pode perder de vista a responsabilidade do BNDES pelos níveis de inadimplência, pois cabe àquela instituição a avaliação da capacidade econômico-financeira da empresa pleiteante, bem como a avaliação da viabilidade do projeto.

Em que pese a inadimplência dos contratos com risco FMM ter ocorrido muito por conta de mudanças na economia e oscilações do dólar, ocorrências do passado, como a liberação de 90% dos recursos para a construção de um navio que sequer apresentou contrapartida física, dão conta da ausência de fiel acompanhamento na execução da obra; outro fator que contribuiu para essa

inobservância do andamento da obra diz respeito à diminuta equipe com que conta o banco para fiscalização e acompanhamento dos contratos.

Para as operações de crédito que foram contratadas com o risco assumido pelo BNDES, as principais causas alegadas pelas empresas inadimplentes, segundo informações colhidas junto àquela instituição (Anexo 15 do Volume 2), são questões conjunturais como eventuais atrasos na execução dos projetos, dificuldades de mercado, problemas financeiros decorrentes de alterações bruscas no câmbio e, ainda, no caso das empresas do setor de marinha mercante existem as seguintes situações específicas:

empresas que utilizam, para pagamento de suas obrigações, recursos transferidos pelo FMM. Quando o Ministério dos Transportes atrasa o repasse do AFRMM a que as empresas têm direito, elas não pagam o financiamento. Em 27.12.2000, depois de 7 meses sem efetuar qualquer transferência, o Ministério dos Transportes repassou cerca de R$ 50 milhões às empresas, o que tornou possível colocar em dia 95% das dívidas cujos fatos geradores foram em 2000. Em 2001 e 2002, deveriam ter sido repassado às empresas, aproximadamente, R$ 60 milhões;

empresas que obtiveram decisões judiciais visando compensar créditos que possuem contra o FMM e que não são pagos por problemas orçamentários com suas dívidas perante o Fundo.

Nas operações de crédito do FMM em que o risco é assumido pelo BNDES, a inadimplência para o Fundo é temporária, pois a cada parcela de financiamento vencida e não paga pelo mutuário, o BNDES honra a dívida, comprando o financiamento para a sua carteira de operações próprias e pagando ao Fundo o valor da parcela vencida (o BNDES dispõe de 120 dias, a contar da data de vencimento da prestação, para honrar o débito). O quadro a seguir espelha, por programa, a situação da inadimplência dos contratos da carteira do FMM – Risco BNDES, em março de 2002.

INADIMPLÊNCIA DOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE – Risco BNDES – Posição de março de 2002 (em R$ milhões)

SALDOS DA CARTEIRA DO BNDES	*PROGRAMAS*	*SALDOS DA CARTEIRA FMM – RISCO BNDES*					
		VINCENDOS		*VENCIDOS (1)*		*TOTAL*	
[VALOR] (2)		*VALOR*	*%*	*VALOR*	*%*	*VALOR*	*%*
41,0	*INTERIOR*	*478,2*	*99*	*6,6*	*1*	*484,8*	*100*
63,2	*CABOTAGEM*	*328,7*	*93*	*25,4*	*7*	*354,1*	*100*
78,2	*LONGO CURSO*	*173,6*	*93*	*12,2*	*7*	*185,8*	*100*
0	*OUTROS*	*67,1*	*100*	*0,5*	*0*	*67,6*	*100*
182,4	***TOTAL***	***1047,6***	***96***	***44,7***	***4***	***1092,3***	***100***

(1) saldo relativo a parcelas vencidas há menos de 120 dias e, portanto, ainda não compradas pelo BNDES.

(2) saldo relativo a parcelas vencidas há mais de 120 dias e, portanto, já compradas pelo BNDES.

Destaque-se, também, a lentidão dos processos judiciais para a execução de garantias, que dificulta, por exemplo, o rápido arresto de navio dado em garantia em condições comerciais. Enquanto que em outros países leva-se de seis a oito meses para que a embarcação tenha sua apreensão judicial autorizada, aqui no Brasil o processo chega a se estender por cerca de dez anos. Desta forma, deveria o agente financeiro ser munido de um sistemática legal que lhe permitisse a rápida execução da dívida, com a possibilidade da retomada imediata da embarcação.

Registre-se que a exigência de garantias de financiamento superiores aos valores concedidos e ao próprio bem acabado (130% do valor total financiado, o qual é de até 90% do custo da embarcação, o que vem a exceder o valor do bem a ser produzido em (17% - 1,3 x 0,9 = 1,17) constituem o gargalo, excepcionalmente superado por poucas empresas. A confiabilidade de desempenho e as referências do tomador deveriam ter maior peso na concessão de financiamento, aliada à análise de sua capacidade creditícia.

Existe no momento uma expectativa, devido às melhorias nas condições de financiamento do FMM, de aumento das encomendas de embarcações de longo curso, fato esse que, mesmo ainda incipiente, já é percebido com a formalização de alguns pedidos de financiamentos para o segmento, o que poderá trazer utilização intensiva dos recursos do FMM.

O cumprimento de um contrato de financiamento está relacionado inicialmente com a sua correta orçamentação. Em seguida, é necessário que os desembolsos financeiros sejam compatíveis com os gastos efetuados. Finalmente, é fundamental que os gastos efetuados representem efetivamente avanços físicos das obras. Existem sistemas de planejamento e acompanhamento de projetos e obras, de domínio geral, para empreendimentos de qualquer espécie, que asseguram o fiel cumprimento de cronogramas.

5.3.6. Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

As condições de financiamento em vigor (prazo de carência e de amortização, percentual de financiamento do valor do projeto e taxa de juros) aplicáveis à construção e compra de navios de grande porte são atrativas e podem ser consideradas como entre as melhores em nível internacional, atendendo às necessidades dos empresários que operam na navegação de longo curso. Entretanto, no que se refere ao processo de financiamento conduzido pelo agente financeiro, atualmente desempenhado exclusivamente pelo BNDES, foram identificadas questões problemáticas que afetam a eficiência e eficácia do processo, tais como: extenso prazo de análise para fins de liberação dos contratos, ausência de cadastro prévio das empresas pleiteantes, diminuta equipe para fiscalização e acompanhamento das obras de construção das embarcações, dificuldades de obtenção de garantias para a construção do navio, elevado nível de inadimplência dos contratos da carteira do FMM.

(...)

5.4. Questão de Auditoria nº 6: O valor médio atual do frete no mercado internacional de granel sólido, líquido e carga conteinerizada favorece o interesse dos armadores no aumento da frota?

5.4.1. Considerações importantes

Dois dos principais subsídios dados à marinha mercante até o início da década de 80 foram as reservas de cargas governamentais e o apoio às conferências de fretes. Essas medidas asseguravam um valor de frete para os armadores nacionais acima do que se teria se o mercado fosse aberto à competição internacional.

Acontece que, a partir de então, verificou-se uma queda sensível do nível geral dos valores de fretes em escala mundial. Esse fenômeno foi decorrente, principalmente, de um aumento da oferta de capacidade da frota mundial, incentivado por políticas protecionistas patrocinadas por governos de muitos países. Em âmbito nacional, foi a concorrência dos ***outsiders*** *[transportadores que operavam na navegação de longo curso não alinhados às regras do sistema internacional de conferências] um dos principais fatores que contribuíram para a desestabilização do sistema conferenciado que servia aos tráfegos brasileiros, com a conseqüente queda dos fretes.*

Os valores internacionais dos fretes de granéis variam muito em função dos ciclos econômicos, subindo em épocas de recuperação de atividade e caindo durante as recessões. Um outro exemplo de variável que pode afetar o valor do frete é a compra de grandes quantidades de grãos, em decorrência de quebras de safras de país consumidor importante.

Na carga geral, essa relação foi, no passado, menos intensa devido à fixação de preços coordenada pelas conferências de fretes. Atualmente, porém, a maior concorrência nessa modalidade tende a tornar o valor dos fretes na carga geral mais sensível às oscilações de ciclo econômico. Além dessa variável, existem outras como variação do custo do combustível, que também afeta os valores dos fretes de granéis.

Não se deve esperar, no entanto, que se venha a ter na carga geral uma oscilação dos valores dos fretes em função de ciclo econômico tão intensa como a observada no granel, pois naquela modalidade a prestação de um serviço regular exige fixação de preços com antecedência em relação ao transporte efetivo.

Uma outra variável que veio afetar os valores dos fretes foi a privatização dos portos. No caso do segmento de longo curso, esta alteração não trouxe grandes mudanças, devido ao fato de os custos portuários não constituírem um fator determinante da competitividade das empresas de navegação, e sim do exportador. No caso da navegação de cabotagem, a privatização dos portos foi positiva. A entrada da iniciativa privada na operação de terminais portuários de uso misto veio possibilitar a implementação de operações antes impensáveis pelo seu custo e morosidade, como, por exemplo, o transporte de contêineres. Ainda existem medidas a serem implementadas no sentido de se reduzir ainda mais os

custos, para que a navegação se torne verdadeiramente competitiva em face de seus concorrentes, quaisquer que sejam os modais terrestres.

(...)

5.4.3. Situação do Frete no Cenário do Comércio Exterior Atual

Atualmente, mesmo que a questão do valor do frete possa despertar o interesse do estudioso da navegação, deve-se ter em mente que não existe mais proteção à bandeira, deixando de fazer sentido uma comparação direta entre valores de fretes no longo curso. Transportará carga aquele armador que oferecer um valor de frete compatível com o mercado internacional.

A utilização do contêiner para o transporte de carga geral intensificou-se no início da década de 80, levando a profundas transformações nas características dos serviços de transportes marítimos.

A introdução do contêiner teve como principal efeito a geração de elevadas economias de escala. O ganho de escala, por sua vez, permitiu uma significativa redução nos fretes nos últimos anos, chegando a uma redução média de mais de 50%. Chega-se, então, ao cerne da questão. Existe atualmente uma tendência mundial, especialmente no segmento de carga conteinerizada, de formação de grandes empresas de navegação, as chamadas megacarriers. Como resultado de tal fenômeno, essas grandes empresas têm a capacidade de operar em grande escala e com uma frota diversificada. Os ganhos em escala de produção permitem que essas empresas ofereçam valores de fretes bem menores e, ainda assim, obtenham lucro. A conseqüência, no entanto, é que a lucratividade das pequenas empresas fica altamente comprometida, por não conseguirem oferecer valores de fretes tão atrativos, acabando por serem expulsas do mercado.

A necessidade de aumentar o volume de carga transportada, como forma de obter ganhos de escala e, assim, poder diluir o custo de logística, faz com que as empresas de menor porte se agreguem, por meio de incorporações ou mesmo de acordos operacionais, realidade que está se configurando no segmento de carga geral brasileiro.

5.4.4.Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

A intensa competição no mercado internacional, aliada ao cenário de incertezas próprio desse setor, é o que tem impulsionado a constituição de grandes empresas de atuação global, sob pena de irem à bancarrota devido ao baixíssimo nível dos fretes. As empresas brasileiras têm sentido intensamente essa baixa rentabilidade, tanto que diversas delas deixaram de operar. Apesar de o Brasil não mais sediar nenhuma empresa de destaque nos segmentos de carga geral, as remanescentes também têm sido adquiridas por empresas estrangeiras. Estima-se que apenas dez grandes armadores controlem o tráfego mundial, restando às pequenas empresas apenas atuar em nichos específicos de mercado.

Embora conclua-se que o valor médio do frete favorece o interesse dos armadores no aumento de suas frotas, também pode-se concluir que o problema que se apresenta vai além do valor do frete no mercado internacional. A questão está na forma encontrada pelas empresas estrangeiras para alcançarem valores de fretes competitivos, associando-se e formando grandes empresas armadoras, de alcance mundial. Uma política setorial para a marinha mercante brasileira deve estar em sintonia com a percepção de que uma empresa de navegação, para sobreviver no mercado hoje, precisa de escala, o que justifica a atual situação das empresas Aliança e Libra, que operam no longo curso, serem controladas pela alemã Hamburg Sud e pela chilena CSAV, respectivamente.

5.5. Questão de Auditoria nº 7: O custo operacional da bandeira brasileira permite a competitividade do armador nacional?

5.5.1. Considerações iniciais

Os instrumentos de política governamental aplicados no passado buscaram atrair os empresários para a navegação, por meio da adoção de medidas destinadas a aumentar a lucratividade do setor de marinha mercante.

Acontece que essa política adotada, diante de vários fatores, entre eles a concessão de subsídios e reserva de cargas, sem a exigência de contrapartidas de eficiência por parte dos agentes envolvidos, não prosperou.

5.5.2. Bandeiras de Conveniência

Atualmente, as empresas de navegação sob a proteção da bandeira brasileira têm como um dos fatores de desequilíbrio na competição pelo mercado de fretes a utilização, por um grande número de navios, das chamadas bandeiras de conveniência, patrocinadas por países conhecidos como 'paraísos

fiscais', por meio do que essas frotas obtêm a redução de parte dos seus custos operacionais. Desse modo, a empresa brasileira de marinha mercante, em geral, opera em condições de menor competitividade internacional e com perspectiva de retorno inferior dos investimentos realizados, quando comparada àquelas que utilizam a bandeira de conveniência.

A mencionada política de custos é adotada pelos seus principais concorrentes, que são as empresas que operam sob bandeiras de conveniência - da Libéria, Bahamas, Chipre, Panamá e de outros paraísos fiscais - cujas legislações permitem reduções nos custos de operação das embarcações em até 40%, especialmente com relação às despesas tributárias e encargos sociais. Essa política chega a promover diferenciais de até 60% a menor nas despesas com pessoal, em comparação com as empresas nacionais, dificultando o interesse num possível aumento da frota por parte do armador nacional, haja vista que as empresas de navegação, como qualquer outro negócio, em seu planejamento estratégico consideram como precípua a questão do retorno financeiro do investimento realizado, a par do significativo volume de recursos demandado pelo setor.

Um dos itens de maior peso no custo operacional, mormente no que tange ao transporte de granéis, refere-se à tripulação, sendo uma preocupação mantê-lo em nível adequado para vários países que têm marinha mercante expressiva no quadro mundial. A Austrália, por exemplo, preocupada em fortalecer a sua frota própria, alega que os custos com a tripulação é 2,5 vezes superior ao registrado em bandeiras de conveniência, acreditando ser de vital importância buscar uma mudança no sistema de contrato de trabalho hoje existente, como forma de buscar um melhor equilíbrio.

A principal diferença encontrada entre os custos das bandeiras não é relativa aos salários, mas sim aos encargos sociais. Numa empresa de primeira linha operando sob bandeira de conveniência, que espontaneamente oferece benefícios aos seus tripulantes, os custos equivalentes aos encargos sociais representam cerca de 60% do salário base (referência: Martin Stopford – Maritime Economics). No caso brasileiro, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, o valor dos encargos sociais (compulsórios) pode chegar a 141% do salário base. Foi apontada a flexibilização de contratos coletivos de trabalho como uma solução para minimizar esse efeito negativo, a qual encontra-se, presentemente, em discussão no Congresso Nacional.

Isso faz com que os marítimos em bandeira de conveniência possam ser melhor remunerados e, portanto, tenham uma melhor qualificação, realizando tarefas mais complexas relacionadas à manutenção preventiva e corretiva a bordo da embarcação.

(...)

5.5.3. Subsídios em Outros Países

A título de comparação, segue a relação de países que praticam subsídios de custos operacionais:

França - auxílio governamental às empresas de navegação, correspondente ao reembolso de FF 45 mil por ano, para cada membro de tripulação, para custear os benefícios da previdência social dos marítimos franceses (redução de custo de mão-de-obra marítima);

Itália - subsídios operacionais são concedidos às empresas de navegação estatais para compensar prejuízos incorridos em serviços marítimos regulares considerados vitais para a economia do país;

Coréia do Sul - o artigo 14 da Lei de Apoio à Marinha Mercante prevê a concessão de subsídios operacionais às empresas de navegação enquanto deficitárias. Esta previsão não tem sido aplicada em anos recentes;

México - as frotas controladas por empresas petrolíferas e mineradoras sob controle estatal recebem subsídios;

Portugal - subsídios para renovação, modernização, reparo e atualização tecnológica de navios de até 15% do valor das despesas com estas rubricas, limitados a um valor de US$ 1 milhão por navio/ano;

Estados Unidos - subsídio para o Diferencial de Operação (ODS). O governo subsidia os navios de bandeira americana, tendo como base a diferença entre a média de custos operacionais de países estrangeiros e o custo sob bandeira americana.

5.5.4. Tripulação - Encargos Trabalhistas e Previdenciários

Cabe menção à promulgação da Lei nº 9.432, de 08.01.97, que, além de melhor ordenar o transporte aquaviário nacional, criou o Registro Especial Brasileiro (REB), que tem por objetivo estimular o incremento da frota própria, oferecendo benefícios para a concorrência com os navios estrangeiros, com ênfase na disputa de mercado com os de bandeira de conveniência, visando minimizar

os efeitos acima relacionados. Segundo relatos colhidos, o REB teve abrangência limitada quanto à redução dos encargos trabalhistas e previdenciários, cujos resultados alcançados diferem daqueles obtidos pela Noruega quando da implantação de seu segundo registro [modalidade que permite a redução de custos, através de facilidades para o armador, sem mudar a bandeira dos navios de sua frota, mantendo o governo o controle sobre eles, evitando a remessa de divisas para o exterior] que funciona a contento.

Esclareça-se que os custos operacionais (tripulação, lubrificantes, reparo/manutenção, suprimentos, seguro de casco/máquina e custo administrativo) não afetam a competitividade das empresas de navegação como fatores isolados. A competitividade das empresas é o resultado de uma equação dependente de fatores externos e internos, tais como: escala de operação, incidência de tributos, custo de capital e custos operacionais (tripulação, operação e manutenção).

A título de exemplificação, inseriu-se adiante uma comparação entre os custos operacionais de um navio do tipo porta-contêiner, fornecido por empresa de navegação nacional, e os custos médios internacionais de um navio de porte análogo, tendo este como fonte uma publicação de reputação internacional, a ***Drewry Shipping Consultants Ltd.*** *(UK), que divulgou um relatório especial sobre o assunto, denominado 'Ship Costs, Issues, Developmments and Prospects to 2003'.*

ALEU - 'ALIANÇA EUROPA'

- Porta-Container de 1.850 TEU's - Bandeira Brasileira (07 anos)

FC 1.850 - Média de custos internacionais - Porta-Container de porte similar

(Fonte: Drewry Consultants Ltd.)

Valores em USD/Dia (Custos Operacionais)		
Navio	*ALEU (brasileiro)*	*FC – 1850 (estrangeiro)*
1. Tripulação	*2.327*	*1.460*
2. R&M (*)	*902*	*680*
3. Docagem	*269*	*237*
4. Equipamento	*257*	*183*
5. Seguro	*593*	*441*
6. Outros	*146*	*85*
7. Óleo Lubrificante	*322*	*320*
8. Administração	*996*	*610*
T O T A L	***5.812***	***4.016***

Valores em USD/Dia		
Custos de Capital	*7.972 (**)*	*11.918*
Custo Total: (Oper. + Cap.)	*13.784*	*15.934*

(*) Reparo e Manutenção

(**) considerando o efeito de reversão de AFRMM como auxílio ao pagamento de financiamento.

Percebe-se do exemplo extraído acima que o custo operacional da empresa brasileira de navegação, superior em aproximadamente 40%, na realidade, está sendo patrocinado em parte pelas boas condições de financiamento (custo de capital), ofertadas pelo Governo Federal, e também, pela reversão do AFRMM, por meio de recursos da conta-vinculada utilizados no pagamento do financiamento, o que tornou bastante inferior o seu custo total.

Segundo algumas empresas de navegação, as novas condições de financiamento introduzidas recentemente pelo Programa 'Navega Brasil' - Resolução BACEN nº 2.787/00, de 01.11.00, de fato favorecem a redução do custo de capital; entretanto, não são medidas consideradas suficientes para atrair o interesse dos armadores da navegação de longo curso no segmento de carga "conteinerizadas" e de cabotagem, porque se limitam ao custo de capital, não tendo sido introduzidas, em paralelo, medidas adicionais que visem à redução do custo operacional.

Recentemente, notícia veiculada na revista Fairplay, publicação inglesa de alcance mundial na área de navegação, dá conta de medida a ser tomada pela Noruega, que tem, inclusive, um segundo registro (sem impostos) com o intuito de igualar as condições tributárias praticadas naquele país às do restante da Europa, cujo intuito é remover uma substancial desvantagem de custo. A navegação da Noruega despende 40% a mais de impostos do que os demais países da Europa. Isso demonstra a importância de se reduzir o custo operacional decorrente de encargos trabalhistas e tributários, em busca de preços mais competitivos no mercado internacional de fretes.

5.5.5. Empresas de Papel

Um outro motivo de comprometimento da competitividade das empresas de navegação brasileiras consiste na existência das 'empresas de papel', artifício empresarial que se traduz em firmas que operam no mercado valendo-se dos mesmos direitos e vantagens outorgados às empresas registradas no Brasil, porém sem atender a todos os requisitos estabelecidos por lei, necessários à segurança e regularidade das operações, configurando, na prática, uma situação de concorrência desleal.

Nos termos do art. 2° - Anexo, Portaria/MT n° 06, de 05.01.98, é competência do DMM a outorga e fiscalização da exploração dos serviços de transportes e apoio aquaviários; diante do exposto, é imperioso que o DMM proceda à revisão dos critérios para deferimento da solicitação de autorização de constituição de empresa de navegação, em conjunto com a fiscalização das empresas reportadas, de modo a eliminar essas práticas ilegítimas.

Há a necessidade de estabelecimento de requisitos mínimos para o funcionamento de empresas brasileiras, que já existiram e foram abolidos na vigente Lei n° 9.432/97, que ordena o transporte aquaviário. A Portaria/MT n° 06, de 05.01.98, regula o funcionamento das empresas brasileiras de navegação, com exigências acerca de capital mínimo por segmento de transporte; propriedade ou contratação de pelo menos uma embarcação destinada ao tráfego ou serviço pretendido e adimplência fiscal em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e outras. Estes requisitos são expressos na mencionada portaria que, freqüentemente, é contestada com sucesso na área judicial, sob a alegação de falta de amparo legal, por empresas sem ativos (empresas de papel), que abrem as portas para os poucos nichos de mercado não disponíveis para empresas estrangeiras, por meio de associações artificiais. Torna-se necessário fortalecer as empresas que investem em frota brasileira e protegê-las deste tipo de competição.

5.5.6. Encargos Sociais

O produto da arrecadação do AFRMM não tem parcela destinada a contribuir para a redução do custo da bandeira brasileira, e deveria ser direcionado parcialmente às empresas de navegação com o intuito de incidir diretamente na redução dos seus custos operacionais decorrentes do pagamento dos encargos trabalhistas dos marítimos, dado que a principal diferença encontrada entre os custos das bandeiras não é relativa aos salários, mas sim aos encargos sociais (no exterior, chega-se a um percentual de 60% sobre os salários, enquanto o Brasil tem algo em torno de 141%)

Como ocorrido na França, uma solução seria o reembolso de parte dos encargos sociais da tripulação, conforme abordar-se-á no subitem 5.6. referente aos incentivos fiscais, em especial os encargos extras em comparação com a prática do mercado internacional, em substituição à permissão concedida aos armadores nacionais de utilização dos recursos vinculados, via AFRMM, para a manutenção ou modernização de embarcações de sua propriedade. Essa modalidade é de difícil controle e fiscalização no que tange à aplicação dentro da finalidade pretendida pelo Governo Federal. Outra alternativa vislumbrada foi a flexibilização, direcionada à marinha mercante, dos contratos coletivos de trabalho, devido às suas características peculiares, que reclamam rápidas mobilizações e desmobilizações de pessoal para atender a demandas específicas.

5.5.6. Custos Portuários

A redução parcial do chamado 'Custo Brasil' após a privatização portuária, mormente no que diz respeito a carga geral e contêineres, tem sido geralmente neutralizada pela retenção da carga nos portos, durante vários dias, por força da limitação das disponibilidades da área fiscal, que limita suas atividades ao horário de expediente das repartições alfandegárias, diferentemente do praticado nos países mais desenvolvidos, estabelecendo mais um fator de constrição que reduz em muito a competitividade do serviço portuário nacional, afastando-o dos parâmetros internacionais, ao acrescentar maiores custos com atracação ou armazenagem desnecessárias.

(...)

5.5.7. Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

De modo geral pode-se afirmar que o custo operacional da bandeira brasileira não é competitivo em termos de comércio exterior. Isso se atribui, em grande parte, aos elevados custos da folha de pagamento em decorrência de alguns encargos trabalhistas e previdenciários assegurados constitucionalmente e não existentes em outros países. Em função disso, tais países oferecem melhores salários aos seus marítimos, que por sua vez, são mais qualificados. Esse problema, em especial, é particular do segmento de transportes de granéis, onde em razão da necessidade de redução de custos

operacionais, as empresas transferem parte de seus navios para operarem sob bandeiras de conveniência.

No segmento de cargas conteinerizadas os elevados custos operacionais também existem, no entanto, são mais elevados para as empresas menores ante a necessidade de operação em grande escala para fazer face à concorrência dos ***megacarriers****.*

(...)

5.6. Questão de Auditoria nº 2: Os incentivos fiscais existentes são adequados para estimular o aumento da participação da frota nacional na geração de fretes na navegação de longo curso?

5.6.1. Considerações Preliminares

Inicialmente faz-se necessário conhecer os incentivos fiscais que atualmente encontram-se colocados à disposição da navegação de longo curso.

O Fundo da Marinha Mercante (FMM) conta com os recursos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), instituído por meio do Decreto-lei nº 1.142, de 30.12.70, em substituição à antiga Taxa de Renovação da Marinha Mercante.

Esse fundo tem como principal missão oferecer linhas de financiamentos de longo prazo a custo subsidiado, oferecendo recursos em montantes adequados e compensação aos preços mais altos dos estaleiros nacionais, em especial em relação aos praticados pela Coréia do Sul, que refletem os elevados subsídios recebidos pelos seus estaleiros.

As empresas de navegação nacionais também usufruem de destinações diretas de recursos do AFRMM, no sentido de redução de seus custos de capital e operacional.

Além dos recursos relacionados ao AFRMM, isenções tributárias federais e estaduais, pormenorizadas em comentários adiante apresentados, procuram incentivar a construção naval brasileira no suprimento à navegação de longo curso com navios de grande porte.

As destinações de recursos do AFRMM e isenções tributárias sempre exigem que a embarcação contemplada tenha seu registro inscrito no Registro Especial Brasileiro (REB), criado para promover compensações fiscais e trabalhistas aos navios de bandeira brasileira, embora em termos trabalhistas, comandos constitucionais tenham obstaculizado sua eficácia.

Outro aspecto a ser considerado é que, em adição à evidente relação entre a marinha mercante e os estaleiros nacionais, apesar da conveniência de mantê-los desatrelados em termos de desenvolvimento, há ainda a profunda sinergia entre as navegações de longo curso e de cabotagem, em que o progresso da primeira significará certamente benefícios à segunda. Portanto, o exame dos incentivos fiscais terá como foco principal a navegação de longo curso, mas sempre levando em conta o seu inter-relacionamento com os demais segmentos.

5.6.2. Arrecadação e Destinação do AFRMM

A arrecadação do AFRMM alimenta de recursos o FMM e as empresas de navegação, sendo, atualmente, regida consoante o que preconiza a Lei nº 10.206, de 23/03/01, conforme a seguir:

a) Arrecadação do AFRMM *(alíquotas calculadas sobre o valor do frete)*

25% na navegação de longo curso (importações);

10% na navegação de cabotagem;

40% na navegação fluvial e lacustre, ficando porém isentas as Regiões Norte e Nordeste, exceto no que se refere às cargas de granéis líquidos.

b) Destinações do AFRMM

b.1 - ao FMM:

100% do AFRMM gerado por empresa estrangeira de navegação;

100% do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação afretada de registro estrangeiro;

50% do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação de longo curso de registro brasileiro, própria ou afretada;

17% do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação de longo curso, própria ou afretada, inscrita no Registro Especial Brasileiro (REB).

b.2 - à empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro:

14% do AFRMM gerado na navegação de longo curso, para embarcação não inscrita no REB;

47% do AFRMM gerado na navegação de longo curso, para embarcação inscrita no REB;

100% do AFRMM gerado nas navegações de cabotagem, fluvial e lacustre.

b.3 - à conta especial:

36% do AFRMM gerado por empresa brasileira, operando embarcação de longo curso de registro brasileiro, própria ou afretada.

As parcelas de recursos do AFRMM destinadas às empresas de navegação nacionais são depositadas em contas vinculadas no Banco do Brasil (banco operador), cuja movimentação restringe-se aos casos em seguida descritos:

para compra de embarcações novas, para uso próprio, construídas em estaleiros brasileiros;

para o pagamento de prestações de empréstimos e financiamento contraídos na aquisição de embarcações, sendo compulsória quando trata-se de dívida vencida com o agente financeiro do FMM;

para a manutenção ou modernização de embarcações de sua propriedade.

A ser destacada a isenção dos 40% do AFRMM relatada no item ‘a’ precedente, correspondente ao período 1997/2007, de que gozam as cargas embarcadas e desembarcadas em portos das Regiões Norte e Nordeste, conforme estabeleceu a Lei nº 9.432, de 08/01/97, em conjugação com a atual Lei nº 10.206, de 23/03/01. Esses dispositivos obrigam o FMM a ressarcir as empresas de navegação das parcelas do AFRMM que deixaram de ser recolhidas em razão da isenção, como mais um meio de contribuir para a renovação da frota das empresas daquelas regiões.

O resultado não tem traduzido mecanismo de fomento eficiente pois os recursos do FMM destinados ao ressarcimento das empresas, consignados na rubrica de despesa de custeio, têm sido contingenciados e, portanto, não repassados às empresas beneficiárias. Além disso, o sistema atual, que isenta os fretes no transporte de granéis líquidos no Norte e Nordeste do recolhimento do adicional e beneficia as transportadoras pelo ressarcimento da taxa, propicia fraudes na movimentação de granéis líquidos e torna frágil as ações de controle e fiscalização nas Regiões Norte e Nordeste. Neste sentido, é recomendável a realização de estudos sobre os procedimentos adequados para viabilizar o fortalecimento das ações de controle e fiscalização das operações das empresas de navegação que fazem jus ao ressarcimento previsto no art. 17, parágrafo único, da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, tendo em vista a imperiosa necessidade de se coibir fraudes que conduzam ao ressarcimento indevido.

5.6.3. Isenções Tributárias

No nível federal, a renúncia fiscal corresponde a isenções de tributos (II, IPI, AFRMM, PIS e COFINS) incidentes quando de importações de peças e componentes aplicados na construção de navios em estaleiros brasileiros, de acordo com a Lei nº 9.493, de 10/09/97.

Caso não houvesse as isenções indicadas, as alíquotas aplicáveis por esses tributos federais às suas respectivas bases de cálculo seriam: II (14%), IPI (5%), AFRMM (25%), PIS (0,65%) e COFINS (3%). É importante enfatizar que, na realidade, a isenção total contempla valor bem superior ao da simples aplicação dessas alíquotas em conseqüência do chamado efeito cascata, ou seja, nas importações o IPI incide também sobre o Imposto de Importação e o AFRMM sobre ambos, o que ocorre ainda com relação ao ICMS que incide sobre todos os tributos anteriores.

Com relação à aquisição de navios no exterior, o Decreto-lei nº 1.856, de 10/02/81, concedeu isenção do Imposto de Importação (alíquota normal de 14%) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (alíquota normal de 10%), porém restrita às importações de navios especializados e sem similar nacional. Embora permaneça vigendo, esse dispositivo não tem sido aplicado por carência de importações.

Já no nível estadual, restringe-se à isenção do ICMS, oferecida pelo Estado do Rio de Janeiro por meio do Decreto nº 26.005, de 10/02/00, tendo em vista seu particular interesse na reativação da construção naval por sediar grande parte dos estaleiros, podendo contribuir para seu desenvolvimento econômico. A alíquota normal aplicável, caso não houvesse a isenção, seria de 18% considerando-se os demais tributos acumulados ao preço do componente importado.

5.6.4. Subvenção AFRMM – Contas Vinculadas

Como já relatado, uma parcela relevante dos recursos arrecadados do AFRMM é destinada às contas das empresas para amortização de financiamentos e manutenções e reparos de embarcações.

Essa parcela corresponde a 14% do AFRMM gerado na navegação de longo curso por embarcações não registradas no REB, elevando-se para 47% quando forem registradas no REB, bem como 100% no caso de cabotagem e navegação interior.

Trata-se pois de subvenção econômica direcionada às empresas de navegação nacionais, a ser levada em conta na avaliação dos recursos públicos usufruídos pelo setor de transporte marítimo.

5.6.5. Financiamentos Subsidiados

Os financiamentos disponibilizados com recursos do FMM oferecem condições financeiras melhores que as básicas do mercado internacional, caracterizando subsídio seja em termos dos juros inferiores ao mercado, seja pela absorção do custo do risco assumida pelo FMM em lugar do tomador do financiamento.

Comparativamente às condições financeiras oferecidas pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD), considerando que o juro médio praticado nos financiamentos do FMM seja de 4% a.a., o subsídio seria de 2% a.a., além da diferença de 6 anos no prazo de amortização.

O outro subsídio creditício a ser levado em conta é o do custo do risco de crédito pago pelo FMM ao agente financeiro para que assuma o risco de inadimplência ao invés do tomador, via comissão de 5%, percentagem esta intermediária, pois varia de 4% a 6% sobre o valor financiado.

5.6.6. Dificuldades para Quantificação dos Incentivos

Como visto, os incentivos fiscais abrangem 'subvenções econômicas' às empresas de navegação (via recursos do AFRMM destinados às contas vinculadas), 'renúncias fiscais' para os estaleiros diminuírem seus preços e na compra de navios especializados (via isenções tributárias aplicáveis às importações) e 'subsídios creditícios' aos estaleiros e armadores na obtenção de financiamentos do FMM (via juros reduzidos e absorção do custo do risco).

A quantificação monetária desses incentivos fiscais com base nas ocorrências de anos anteriores é bastante problemática em razão da inoperância em que viveu o setor de transporte marítimo na última década, que resultou em desativação ou modificação da forma de atuação de grande parte das empresas, tornando extremamente difícil a busca de informações consistentes.

Outro empecilho a dificultar a busca e a análise de dados históricos são as significativas alterações nas legislações que regeram os incentivos fiscais, desde a criação do FMM.

Cabe menção ao fato de o Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), que acompanha a Lei Orçamentária Anual, apresentar estimativas parciais dos incentivos fiscais, baseadas em premissas já contestadas pelo Tribunal, em especial em termos do cálculo da isenção prevista do IPI para a construção naval (vide item 8.3.2 da Decisão nº 595/2000–TCU-Plenário). De qualquer forma, não há como relacionar os valores previstos no DBT com navios de grande porte produzidos nos estaleiros e vendidos a armadores nacionais. A propósito, a citada Decisão nº 595/2000, que norteou o presente trabalho, demonstra cabalmente, por meio de suas determinações e recomendações, os problemas constatados na obtenção de dados fidedignos das isenções tributárias usufruídas pela indústria naval.

Com o objetivo de sanar as dificuldades atuais para obtenção de informações consistentes a respeito da renúncia de receitas na esfera federal, a SEGECEX tem programado auditoria operacional específica a ser executada na Secretaria da Receita Federal no corrente exercício.

5.6.7. Arrecadações do AFRMM

Nos últimos exercícios a arrecadação bruta do AFRMM teve o seguinte comportamento:

Exercício	***Arrecadação (R$ milhões)***
1995	*378,4*
1996	*462,9*
1997	*460,3*
1998	*426,9*
1999	*422,4*
2000	*487,4*
2001	*685,5*

(...) Para 2002, o orçamento eleva-se a R$ 894,7 milhões, sendo que o significativo incremento decorre do esperado aumento do recolhimento do AFRMM, em grande parte motivado pela implantação do sistema informatizado MERCANTE que coibirá a relevante sonegação atual. Todavia, os recursos financiados não representam por si sós incentivos fiscais, mas sim suas condições subsidiadas, além do

fato de o FMM contar com os recebimentos de financiamentos já realizados no passado, que o realimentam permanentemente.

Quanto à quantificação monetária dos benefícios auferidos pelas empresas tomadoras de financiamento do FMM, em decorrência das condições financeiras subsidiadas, em termos históricos ou orçamentários não há qualquer referência a citar.

No que se refere à arrecadação do AFRMM, até o mês de julho/2001, foram recolhidos R$ 385,7 milhões, estando prevista para o exercício de 2002 a receita de R$ 793,2 milhões. A destinação às empresas de navegação (contas vinculadas) atingiram R$ 90,5 milhões em idêntico período do corrente ano.

Cabe enfatizar que, segundo a Emenda Constitucional nº 27 (regra da Desvinculação de Receita da União), os recursos do AFRMM não são passíveis de retenção da DRU (20%) pelo Tesouro Nacional, por configurar contribuição econômica.

Por outro lado, nem sempre os recursos do AFRMM são disponibilizados em termos financeiros, pois a Secretaria do Tesouro Nacional tem contigenciado parcelas significativas para as despesas de custeio, embora haja promessa ao DMM em sentido contrário.

Tão-somente no intuito de dimensionar a renúncia fiscal federal referente ao setor marítimo, foram consideradas, no DBT das Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2002, as seguintes previsões:

Tributo Federal	***Objeto***	***Estimativa (R$ milhões)***
Imposto s/Importação	*Embarcações*	*42,9*
IPI – Operações Internas	*Embarcações*	*27,1*
AFRMM	*Embarcações*	*5,3*
Total	*Embarcações*	*75,3*

5.6.8. Incentivos em Outros Países

É oportuno ressaltar que a grande maioria dos países que possuem mercado exterior relevante ou interesse estratégico oferece uma gama variada de subsídios de proteção às suas frotas próprias, sendo que em muitos casos, utilizam mecanismos não ostensivos, via subsídios cruzados. Por exemplo, em diversos países europeus, grupos econômicos podem compensar lucros obtidos em outras atividades com prejuízos da navegação, o que reduz o imposto de renda de pessoa jurídica. Também é sobejamente conhecido o fato de a Coréia do Sul incentivar fortemente sua indústria naval, em particular com uso de mecanismos não ostensivos.

Para se ter uma noção aproximada da abrangência dos incentivos disponíveis para as empresas de navegação, de natureza fiscal, financeira ou de reserva de mercado, a seguir são indicadas as suas principais espécies:

reserva da cabotagem;
subsídios a custos operacionais;
subsídios ao custo de capital (construção);
auxílio para reestruturação empresarial;
programas de ajuda financeira;
preferências de cargas;
acordos bilaterais entre países;
ajuda para sucateamento de navios;
auxílios para exportação;
depreciação acelerada;
benefícios tributários;
ajuda para desenvolvimento e pesquisa;
auxílio ao seguro marítimo.

Portanto, a relação dos subsídios é extensa e alguns países os praticam intensamente, entre os quais os Estados Unidos.

5.6.9. Estimação de Aumento da Frota Nacional

As limitações relatadas no tópico anterior relativas à quantificação monetária dos incentivos fiscais poderão ser contornadas por estimação elaborada pelo DMM (Anexo 12) em atendimento à solicitação da equipe de auditoria, a qual fundamentou-se em simulação do aumento da frota própria nacional, norteada por premissas que viabilizam sua efetiva ocorrência.

As premissas básicas dessa simulação do DMM referente ao aumento da frota própria são as seguintes:

a) fonte de dados: DMM;

b) horizonte de análise: a década 2001/2010;

c) base de dados: ano de 2000;

d) tamanho do mercado exterior: mantido o de 2000;

e) moeda adotada: dólar americano;

f) alternativas examinadas: construção de navios em estaleiros nacionais, importação de navios usados com isenção de tributos e afretamento a cascos nus;

g) limitações explícitas: disponibilidade do FMM e capacidade dos estaleiros;

h) limitação implícita: interesse do armador;

i) marco considerado: aumento da frota com base nas manifestações das empresas.

j) vida útil: 20 anos para os navios novos e 10 anos para navios usados.

Segundo a simulação, o mercado exterior brasileiro (importações e exportações) estabilizou-se em 110 bilhões de dólares a partir de 1995, tendo de modo conservador sido mantido esse patamar para o decorrer da década em estudo.

Preliminarmente, a carga nacional transportada em navios afretados foi decomposta por tipo. Como marco inicial de crescimento da frota própria foi estabelecido 1/3 do afretamento que já é administrado pelas empresas brasileiras de navegação, embora em navios estrangeiros, conforme demonstra a Tabela 7:

TABELA 7

TONELAGEM TRANSPORTADA EM 2000 (em milhões de tpb)

Carga	***Tonelagem Afretada***	***1/3 da Tonelagem Afretada***	***Tonelagem Própria***	***Tonelagem Própria Futura***
Granel Líquido	*17,1*	*5,7*	*7,6*	*13,3*
Granel Sólido	*6,8*	*2,3*	*2,9*	*5,1*
Contêiner*	*3,2*	*1,1*	*0,7*	*1,7*
Total	*27,1*	*9,1*	*11,2*	*20,1*

**** inclui carga frigorificada***

De tal exercício preliminar, o DMM obteve os seguintes acréscimos sobre as frotas nacionais por tipo de carga:

Granel Líquido: + 75%;

Granel Sólido: + 78%;

Contêineres: + 160%.

Examinou-se em seguida se haveria intenção dos armadores em aumentar suas frotas, tendo sido constatado que no caso do granel líquido existe possibilidade real de superar em muito os 75%, permitindo alcançar o acréscimo de 100%, via compras internas e externas, conforme programação divulgada pela Transpetro. A frota de granel sólido não apresenta qualquer perspectiva de aumento, devendo permanecer com o quantitativo atual. Por sua vez, a frota de contêineres poderá alcançar um incremento de 180%, ligeiramente acima dos 160% da premissa, em razão de manifestações de interesse das empresas desse segmento.

Chegou-se então ao seguinte quantitativo mínimo de expansão da frota própria, contemplando, portanto, previsão bastante conservadora:

TABELA 8

PREVISÃO DE EXPANSÃO DA FROTA PRÓPRIA (valores em US$ milhões)

Tipo de Navio	***Capacidade***	***Quantidade***	***Preço***	***Valor Total***
Petroleiro	*65.000 tpb*	*5*	*38,0*	*190,0*
Petroleiro	*130.000 tpb*	*6*	*63,5*	*381,2*
Porta-Contêiner	*55.000 tpb*	*6*	*49,5*	*297,0*
Total	*-*	*17*	*-*	*868,2*

Em seguida, apresenta-se quadro-resumo dos resultados alcançados pela simulação do DMM (Anexo 12), em termos de aumento da frota própria nacional e de participação no comércio exterior brasileiro, medidos em tonelagem:

TABELA 9

PREVISÃO DE AUMENTO DA FROTA PRÓPRIA

Carga	*Tonelagem Atual (*)*	*Tonelagem Adicional*	*Tonelagem Futura*
Gr. Líquido	*7.585,3*	*1.105,0*	*8.690,3*
Gr. Sólido	*2.864,9*	-	*2.864,9*
Contêiner (**)	*671,6*	*330,0*	*1.001,6*
Total	*11.121,8*	*1.435,0*	*12.556,8*

Fonte: DMM - Anexo 9 (*) Base ano 2000 (**) inclui carga frigorificada

No que concerne ao frete gerado e, levando-se em consideração somente os navios que irão operar no longo curso e que serão financiados pelo FMM, no total de 11, o aumento da participação da bandeira brasileira registraria os seguintes percentuais:

Granel líquido: a participação atual é de quase 13% devendo, com o dobro de navios em 2005, atingir 26% do frete gerado;

Granel sólido: o índice atual de participação é de 2,25% em frete gerado e deverá cair para 2%;

Contêineres: a participação de cerca de 3% na geração de fretes deverá alcançar 8,5%;

Carga frigorificada: passará dos atuais 0,7% para 2% de participação nos fretes gerados.

O estudo prospectivo elaborado pelo DMM indica que o resultado da incorporação desses 11 navios financiados pelo FMM elevará o percentual de participação da bandeira brasileira no frete gerado dos atuais 3,7% para 7,5%, considerando-se as condições de mercado e totais movimentados pelo comércio exterior brasileiro ali informados.

Foram também consideradas as limitações de recursos para financiamentos e capacidade de construção dos estaleiros, tendo o estudo verificado que a geração de 300 milhões de dólares por ano pelo FMM torna perfeitamente possível o financiamento desse aumento da frota, sendo também viável aos estaleiros nacionais atenderem a essa demanda, sem grandes investimentos.

5.6.10. Estimação dos Incentivos Fiscais

Em decorrência da simulação do aumento da frota própria nacional elaborada pelo DMM, descrita no tópico anterior, podem ser balizados os incentivos fiscais quantificáveis do setor de transporte marítimo de longo curso.

Antes porém, é útil realizar alguns exercícios considerando que o aumento da frota própria conforme previsão do DMM espelhada nas Tabelas 8 e 9, possa ser efetivado nas seguintes hipóteses independentes: com navios nacionais, com navios usados importados ou com navios afretados.

Tendo em vista a inexistência de estímulo ao aumento da frota por meio de importação de navios, o que imprimiria velocidade ao processo, adotou-se a premissa de isenção de 2/3 dos tributos federais atuais relacionados à importação de navios, extensível ao afretamento a casco nu. Essa premissa foi considerada razoável em razão de não existir no momento a possibilidade de importações de navios que signifiquem receita tributária.

Em decorrência, as alternativas apresentariam o seguinte quadro de renúncia de tributos federais, tendo sido consideradas, ainda, as isenções e destinações de recursos do AFRMM para contas vinculadas durante a vida útil das embarcações (20 anos para navios novos e 10 anos para navios importados usados e afretados):

TABELA 10

RENÚNCIA DE TRIBUTOS FEDERAIS

E DESTINAÇÕES DO AFRMM PARA CONTAS VINCULADAS (em US$ milhões)

Tributos /Destinações AFRMM	*Navios Nacionais*	*Navios Importados*	*Navios Afretados*
Imp. Importação	*46,9*	*49,9*	*49,9*
Imp. s/Prod. Indust.	*96,4*	*35,5*	*35,5*
AFRMM	*4,0*	-	-
PIS	*6,3*	*2,3*	*2,3*
COFINS	*28,9*	*10,7*	*10,7*
Sub-total Tributos	***182,5***	***98,4***	***98,4***
AFRMM (Ctas. Vinc.)	*480,5*	*240,2*	*240,2*

Total Renúncia	663,0	338,6	338,6

Ressalte-se que durante a vida útil de 20 anos dos navios construídos em estaleiros nacionais os tributos renunciados são praticamente o dobro dos referentes às alternativas de importação de navios e afretamento a casco nu, que durante os 10 anos de suas vidas úteis apresentam valores de renúncia idênticos.

Por sua vez, as alternativas em exame ainda contemplam níveis diferentes de subsídios creditícios (juros de financiamentos e comissão de risco) e remessa de divisas (na importação de insumos e de navios), conforme demonstrado em seguida:

TABELA 11

SUBSÍDIOS CREDITÍCIOS E REMESSA DE DIVISAS NAS IMPORTAÇÕES (valores em US$ milhões)

Subsídio Crédito/ Remessa Divisas	Navios Nacionais	Navios Importados	Navios Afretados
Subsídio de Juros	182,8	-	-
Comissão de Risco	104,9	-	-
Subtotal Subsídios	287,7	-	-
Divisas Navios	-	532,5	-
Divisas Insumos	318,9	-	-
Divisas Afretamentos	-	-	709,3
Subtotal Remessas	318,9	532,5	709,3

Como pode ser observado, a construção de navios em estaleiros nacionais significa subsídios creditícios e remessa de divisas para importação de insumos (materiais e equipamentos), enquanto as alternativas de importação de navios e afretamento a casco nu representam maiores remessas de divisas.

5.6.11.Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

A análise das respostas ao questionário da pesquisa levada a efeito, bem como as conclusões relativas ao painel de referência realizado, em conjugação com os comentários do DMM e a coleta de informações em entrevistas e nas induções decorrentes do estudo de simulação permitiram concluir sobre a adequabilidade dos incentivos fiscais auferidos pelo setor de transporte marítimo.

Porém, a isenção tributária na importação de navios usados, com no máximo dez anos de operação, propiciaria o aumento mais rápido da frota própria, cujos benefícios serão adiante demonstrados. À guisa de sugestão, esse incentivo fiscal poderia ser temporário e relacionado com a obrigação concomitante de encomendas aos estaleiros nacionais devidamente fiscalizada e comprovada a execução físico-financeira, de modo similar ao recém-findo Regime Automotivo que incentivou a implantação de novas fábricas de veículos automotivos.

Se em termos das isenções tributárias para importação de componentes para a construção em estaleiros nacionais e as condições financeiras favorecidas para financiamento compatibilizam o preço do navio aos de concorrentes estrangeiros, resta ainda o aspecto acima mencionado a emperrar as decisões de compra de navios usados e afretamento pelos armadores.

Portanto, pode-se concluir que o nível atual de incentivos direcionados ao setor de transporte naval, apesar de ter evoluído positivamente no item das condições financeiras do financiamento, pode ainda ser considerado inadequado, pois não atende plenamente a requisitos que tornariam totalmente atrativo o rápido aumento da frota própria.

5.7. Questão de Auditoria nº 5: Quais são os benefícios para o País decorrentes dos recursos públicos direcionados para fomentar a marinha mercante?

5.7.1. Considerações Preliminares

Cabe menção inicial que os benefícios a serem auferidos pelo País em decorrência dos recursos públicos direcionados ao fomento da marinha mercante nacional podem ser classificados genericamente em ‘econômicos’ e ‘sociais’.

(...)

5.7.2. Benefícios Econômicos

A seguir são melhor explicitados os benefícios econômicos anteriormente apresentados:

Economia de Divisas – é conhecido o fato de o País utilizar embarcações estrangeiras, gastando divisas no ressarcimento dos serviços de transporte (frete) ou de aluguel (afretamento), pesando

fortemente na balança de pagamentos. O aumento da frota própria, mesmo implicando eventuais importações, representa impacto positivo em termos de divisas, em especial por se tratar do item serviços que sempre é representativo;

Desenvolvimento Econômico – os gastos com investimento e consumo, seja por encomenda ou operação de embarcações, significa elevação do nível econômico, pela propagação dos efeitos na cadeia produtiva, especialmente do Estado do Rio de Janeiro onde se localizam os principais estaleiros e armadores e fornecedores nacionais;

Redução da Dependência Externa – empresas de navegação nacionais proprietárias de frotas maiores significam decisões referentes ao transporte marítimo nacional tomadas internamente, apesar da grande influência de fatores externos. A atual fragilidade da frota própria nacional indica vulnerabilidade perante os fortes cartéis que dominam o transporte marítimo internacional, com amplo poder de manipulação de fretes;

Aumento da Arrecadação de Tributos – mesmo considerando o nível atual do setor no que se refere a isenção de tributos, o fortalecimento das empresas de navegação e estaleiros proporcionará a médio prazo a elevação da arrecadação de tributos em todas as esferas de governo;

Desenvolvimento Tecnológico – as encomendas de navios a estaleiros nacionais certamente trará evolução tecnológica para o setor de transporte marítimo, em especial o de construção naval. A participação de empresas projetistas brasileiras e a preparação de pessoal técnico para construir e operar embarcações de grande porte que sempre agregam novos componentes, representa ganho tecnológico importante;

Potencial de Exportação de Navios – tendo em vista que as encomendas aos estaleiros nacionais os dotarão de competitividade progressiva, a viabilização de futuras exportações de embarcações de grande porte deve ser reconhecida.

Aqui são melhor esclarecidos os benefícios sociais mencionados no subitem anterior:

Geração de Empregos – tradicionalmente procura-se avaliar a criação de empregos diretos e indiretos, bem como a qualificação média desses empregos. No caso, a indústria naval é boa geradora de empregos diretos, com qualificação superior à da construção civil, além de inserir efeitos consideráveis em termos indiretos. A quase paralisação do setor requererá extenso treinamento se sua reativação for efetivada. As empresas de navegação contribuirão com tripulações nacionais e pessoal de apoio qualificado;

Disponibilidade da Frota em Crises – classificado como benefício social por redundar em efeitos danosos à população como um todo, em caso de ocorrência de crises graves, como mobilização da frota durante estado de guerra e forte escassez de embarcações por motivação político-econômica, trata-se na verdade de fator estratégico a ser considerado pelo País.

5.7.3. Dificuldades para Quantificação dos Benefícios

De modo idêntico aos incentivos, há grandes óbices a serem transpostos para se conseguir mensurar os benefícios econômico-sociais relacionados no tópico precedente.

Em primeiro lugar, a interrupção da construção naval e a progressiva redução da frota mercante brasileira nas duas últimas décadas redundou em um vácuo de estatísticas econômicas relacionadas ao setor marítimo. Em segundo, a própria natureza de alguns desses benefícios torna extremamente complexa uma medição adequada, como por exemplo, determinar-se qual o resultado econômico obtido em certo período por conta do desenvolvimento tecnológico alcançado.

Todavia, aqueles benefícios que apresentem viabilidade de quantificação monetária, como é o caso da geração de divisas, serão mensurados de forma a manter compatibilidade com os cálculos dos incentivos fiscais correlatos.

5.7.4. Estimação dos Benefícios Econômico-Sociais

Com base no estudo prospectivo solicitado ao DMM, comentado no subitem 5.6, a presente estimação de benefícios se restringirá à geração de divisas e de tributos (benefícios econômicos) e da massa salarial (benefício social).

Os demais benefícios econômico-sociais, conforme relato no tópico precedente, têm suas quantificações prejudicadas pela excessiva complexidade ou mesmo impossibilidade de cálculo, muito embora possa ser afirmado de antemão que representam resultados altamente positivos para o País à medida que ocorra expansão da frota própria nacional.

Para a mensuração aproximada dos benefícios citados foi projetado um incremento de 1% na participação da frota própria no comércio exterior brasileiro, sendo consideradas ainda as hipóteses desse acréscimo ocorrer com navios construídos em estaleiros nacionais, com navios importados e com navios afretados.

A Tabela 12 apresenta os benefícios mensuráveis aferidos com o aumento de 17 navios da frota própria, de acordo com o estudo prospectivo do DMM, para as alternativas de navio construído em estaleiro nacional, navio usado importado e navio afretado a casco nu:

TABELA 12
BENEFÍCIOS ECONÔMICO-SOCIAIS
DECORRENTES DO AUMENTO DA FROTA NACIONAL (em US$ milhões)

Benefícios Econômicos-Sociais	***Navio Nacional***	***Navio Importado***	***Navio Afretado***
Economia de Divisas	*4.021,9*	*2.010,9*	*2.010,9*
Compras no Mercado Interno	*179,3*	-	-
Total Benefícios Econômicos	***4.201,2***	***2.010,9***	***2.010,9***
Salários – Indústria Naval	*409,2*	-	-
Salários – Empresas de Navegação	*251,6*	*125,8*	*125,8*
Total Benefícios Sociais	***660,8***	***125,8***	***125,8***

Os números da Tabela 12 indicam que a alternativa do navio ser nacional é bastante superior em termos de benefícios, sejam econômicos ou sociais. Porém, as alternativas de navio importado e afretado atendem à recomposição mais rápida da frota própria e aos interesses mais imediatos do armador.

5.7.5. Resposta à Questão da Matriz de Planejamento

A análise das respostas ao questionário-pesquisa, assim como a análise de conteúdo extraída a partir das exposições e debates ocorridos no painel de referência realizado, em conjugação com os comentários do DMM, a coleta de informações em entrevistas e as induções do estudo prospectivo, permitiram concluir sobre a materialidade dos benefícios gerados para o País, decorrentes do aumento da frota própria nacional.

*Entre os benefícios quantificáveis, ficou patente que a alternativa de construir os navios em estaleiros nacionais para suprir a frota própria apresenta nítidas vantagens na geração de benefícios econômico-financeiros. Contudo, o **mix** da frota com participações de navios importados usados e afretados conduz à sua recomposição mais rápida e atende aos interesses mais imediatos dos armadores brasileiros.*

De acordo com os números indicados no tópico precedente, os benefícios que foram mensurados bem demonstram o quanto são relevantes para o País, sendo que devem ser acrescidos ainda os demais importantes benefícios que não foram objeto de mensuração.

6. Renúncia Fiscal - Avaliação dos Benefícios Sócio-Econômicos

Em conformidade com a abordagem já apresentada em outros pontos desse relatório, ao longo dos anos o Governo Federal tem fornecido meios para o desenvolvimento do setor de transporte marítimo nacional, embora esse nível de ajuda tenha variado bastante.

Assim, por intermédio do AFRMM são retirados recursos da sociedade que paga frete mais caro pelo transporte marítimo, sendo fundamental que seja avaliado se tal sacrifício corresponde a benefícios para o País.

Com base no estudo prospectivo elaborado pelo DMM, a análise das questões de auditoria 2 e 5 da matriz de planejamento teve por fim quantificar os incentivos fiscais e creditícios dirigidos ao setor, bem como os benefícios econômico-sociais decorrentes.

Portanto, resta tão-somente conjugar esses quantitativos para obter-se uma avaliação mais rigorosa do resultado geral. Apesar da mensuração ter sido em base monetária, ou seja, homogênea para todos os seus componentes, não são integralmente aceitáveis os somatórios de incentivos e benefícios de naturezas heterogêneas. Porém, a montagem de indicador para demonstrar o resultado de forma global constitui-se em utilidade, pois permite uma visão ampla do assunto em avaliação.

De acordo com as alternativas de navio construído em estaleiro nacional, navio usado importado e navio afretado a casco nu, para os 17 navios em cogitação, foram obtidos os seguintes indicadores:

TABELA 13

INDICADORES DA AVALIAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA AUMENTO DA FROTA (em US$ milhões)

Incentivos/Benefícios	*Navio Nacional*	*Navio Importado*	*Navio Afretado*
1. Renúncia Fiscal	*663,0*	*338,6*	*338,6*
2. Subsídio Creditício	*287,7*	*-*	*-*
3. Remessa Divisas	*318,9*	*532,5*	*709,3*
4. Custos (1+2+3)	***1.269,6***	***871,1***	***1.047,9***
5. Economia Divisas	*4.021,9*	*2.010,9*	*2.010,9*
6. Compras no Mercado Interno	*179,3*	*-*	*-*
7. Salários Diretos e Indiretos	*660,8*	*125,8*	*125,8*
8. Benefícios (5+6+7)	***4.862,0***	***2.136,7***	***2.136,7***
9. Diferença (8-4)	*3.592,4*	*1.265,6*	*1.088,8*
10. Benefícios/Custos (8?4)	*3,83*	*2,45*	*2,04*

Nota Explicativa: *As variáveis relativas a encargos trabalhistas e impostos gerados não foram agregadas, respectivamente, aos custos e benefícios pela dificuldade que se apresentou no levantamento desses números.*

A Tabela 13 demonstra os totais de incentivos fiscais e creditícios que juntamente com as remessas de divisas compõem os custos (item 4) com que a sociedade arca em cada alternativa para incentivar o setor de transporte marítimo. Por sua vez, os benefícios (item 8) refletem o usufruto que a sociedade aufere em cada alternativa.

As diferenças entre os benefícios e os custos (item 9) demonstram que a construção dos navios em estaleiros nacionais representa cerca do triplo dos valores das demais alternativas.

Quanto à relação benefícios/custos (item 10), a sua leitura indica que para a alternativa de navio nacional cada dólar de custo proporcionará 3,83 dólares de benefícios, enquanto para a de navio importado serão 2,45 dólares e a de navio afretado 2,04 dólares.

Em decorrência, todas as alternativas são positivas, cabendo lembrar que não estão computados benefícios importantes que não puderam ser quantificados. Fica demonstrado que a viabilização da retomada de encomendas de embarcações de grande porte junto aos estaleiros nacionais significaria elevados ganhos para o País, sem deixar de lado a possibilidade de rápida recomposição da frota própria via importações de navios usados.

7. Indicadores de Desempenho

Este trabalho demonstrou que os investimentos para elevar o percentual de participação da frota própria no comércio exterior justificam-se pelos benefícios econômico-sociais decorrentes principalmente da geração de fretes de maior valor no transporte de carga geral, do emprego de marítimos nas empresas de navegação, bem como da geração de empregos diretos e indiretos na indústria de construção naval.

A efetividade da política setorial de fomento à marinha mercante, em especial à navegação de longo curso, com o aporte de recursos do FMM, poderá ser avaliada pelos seguintes indicadores:

quantidade de navios com pedidos de financiamento em andamento;
quantidade de navios em construção;
quantidade de navios usados importados;
percentual de participação da marinha mercante brasileira no comércio exterior;
percentual de crescimento da frota mercante brasileira;
volume de frete gerado nas operações de comércio exterior por navio de bandeira brasileira.

8. Conclusão Geral

O principal problema enfrentado pela marinha mercante brasileira, no segmento de longo curso, é a falta de competitividade que compromete a lucratividade das empresas brasileiras de navegação. Nas últimas décadas é patente a redução da capacidade de investimentos do setor de marinha mercante para enfrentamento da concorrência internacional.

A competitividade é afetada, no transporte dos granéis, que operam no mercado aberto, pela utilização das bandeiras de conveniência e pelos subsídios às marinhas mercantes praticados por diversos países com atuação expressiva no setor de navegação.

No transporte de carga geral no longo curso, além dos problemas relativos aos navios registrados em bandeira de conveniência e os subsidiados, a escala de operação também se constitui num grande entrave à competitividade. Há necessidade imperiosa de maior redução dos custos da bandeira brasileira para fazer frente à concorrência externa, ou pelo menos possibilitar a associação com empresas estrangeiras no mesmo patamar de custos de capital e operacionais.

Entende-se necessária a discussão de novos mecanismos de incentivo ao transporte marítimo de longo curso, pois a arrecadação do AFRMM, que representa um ônus para a sociedade, tem beneficiado nos últimos anos somente o segmento de navegação interior e apoio marítimo, que têm deslanchado as encomendas de embarcações. Como informado no subitem 5.6.2, o maior volume da arrecadação do AFRMM provém das operações de importação sobre as quais incide a alíquota de 25% sobre o frete. Na cabotagem a alíquota é de 10% e na navegação interior 40%, estando, nesta última, isentas as Regiões Norte e Nordeste.

Considerando-se os padrões internacionais de empresas de navegação, bem como a magnitude do comércio externo brasileiro, há espaço para que as empresas brasileiras de navegação sejam incentivadas a realizarem acordos e parcerias com as grandes empresas internacionais, condição indispensável para a sobrevivência da marinha mercante brasileira no novo ambiente comercial.

A marinha mercante, para retomar seu desenvolvimento, necessita, no que se refere ao custo de capital, reunir embarcações novas e usadas, adquiridas a preços compatíveis com o mercado internacional. Para aquisição das unidades novas no mercado nacional é imprescindível que os armadores e estaleiros nacionais busquem parceiros para reestruturação de suas empresas, o que já vem ocorrendo, visando à melhoria de suas condições financeiras, possibilitando, inclusive, no caso dos estaleiros, a prestação de garantias durante a construção, pré-requisito indispensável na moderna construção naval.

Ora, um dos grandes entraves hoje é que não se conseguiu chegar a um consenso de como garantir ou assumir o risco de desempenho durante a produção do navio. Exigir garantias reais de uma indústria em fase de reativação e com todos os problemas que acumulou é irrealístico. O Brasil já resolveu o seguro de crédito à exportação de produtos industriais, inclusive o risco de sua fabricação, mas não consegue equacionar o problema de garantir o risco da produção de navios brasileiros.

O denominado programa 'Navega Brasil', lançado em novembro de 2000, pelo Presidente da República, teve por intuito renovar e expandir a frota mercante nacional e reativar a indústria de construção naval; entretanto, até o momento não deslanchou, pois se constituiu tão-somente da adoção de medidas relativas à redução do custo de capital para os armadores por meio da melhoria das condições de financiamento (prazos de carência e financiamento mais longos, redução de juros de 6% a.a. até 4% a.a. aplicados ao dólar americano como moeda de referência para navios destinados aos tráfegos internacionais). Entretanto, no que concerne à redução dos juros, a nova regra consolidou-se na fixação, a critério do agente financeiro do FMM, atualmente apenas o BNDES, de juros entre 4% e 6% em função do risco que a empresa apresenta. Tal medida favorece as empresas maiores e mais sólidas em detrimento das menores, cujos financiamentos tendem a ser contratados com a fixação dos juros mais elevados.

Enquanto o quadro geral de fomento ao aumento da frota própria não muda, continua a declinar a participação da bandeira brasileira na navegação de longo curso e as empresas estrangeiras continuam a faturar bilhões de dólares com o comércio exterior brasileiro, em fase de grande escassez de divisas para o País.

A adequabilidade dos incentivos fiscais previstos para o setor foi considerada razoável, em que pese a necessidade de alguns ajustes que, se realizados, contribuiriam sobremaneira para a rápida

recomposição da frota nacional de longo curso. Neste sentido foram consideradas as seguintes propostas de solução que certamente tornariam mais atrativo para o armador nacional o aumento da frota própria:

isenção tributária na importação de navios usados – a isenção de tributos federais na importação de navios usados propiciaria o aumento mais rápido da frota própria, cujos benefícios serão adiante demonstrados. À guisa de sugestão, esse incentivo fiscal poderia ser temporário e relacionado com a obrigação concomitante de encomendas aos estaleiros nacionais, de modo a possibilitar o rápido aumento da frota com navios usados, já garantindo em contrapartida a aquisição de navios novos para a recomposição ideal;

indenização de encargos trabalhistas extras – a sugestão é no sentido de substituir a possibilidade de uso de recursos do AFRMM para manutenção de embarcações pelo pagamento de tais encargos trabalhistas extras, calculados com base em parâmetros internacionais com os ajustes necessários nas alíquotas, possibilitando aos armadores a redução de uma parcela de seus custos operacionais diminuídos somente com o uso de bandeiras de conveniência. A substituição sugerida teria também o mérito de evitar o uso de recursos do AFRMM para indenizar gastos em reparos e manutenções de embarcações, cujo controle é praticamente inviável, além de prejudicar a renovação da frota pelo prolongamento muitas vezes inadequado da vida útil da embarcação.

No que concerne à navegação de longo curso, a análise dos recursos que podem ser direcionados a esse segmento do setor marítimo, via arrecadação do AFRMM, bem como a avaliação da renúncia de receita envolvida na construção naval, realizada com base em dados prospectivos, a conclusão deste trabalho é de que o aumento da frota própria de longo curso resultará em benefícios econômico-sociais traduzidos em: economia de divisas que hoje se configuram em elevados dispêndios com serviços de frete/afretamento de navios; no caso de construção de navios, desenvolvimento econômico pela propagação de seus efeitos na cadeia produtiva; redução da dependência externa para proteção contra aumento de fretes; acréscimo da arrecadação de tributos; desenvolvimento tecnológico do setor e geração de empregos diretos e indiretos ligados à indústria de construção naval.

Em conformidade com os números indicados no subitem 5.6, os benefícios que foram mensurados e que seriam realizáveis numa situação concreta de aumento da participação da frota própria no comércio exterior demonstram a materialidade dos benefícios econômico-sociais para o País daí decorrentes.

A decisão governamental de estimular a recomposição da frota própria com vistas, inclusive, à retomada de encomendas de construção de embarcações de longo curso aos estaleiros nacionais possibilitaria a aplicação da totalidade dos recursos do FMM em sua finalidade precípua, que é prover recursos para a marinha mercante brasileira.

Decisão contrária, ou seja, não empreender esforços para recompor a frota nacional, levaria em poucos anos à extinção desta e, por conseguinte, os recursos do FMM seriam destinados tão-somente a financiar a produção do segmento de navegação interior e apoio marítimo, as quais não são suficientes para despender o orçamento anual do Fundo. Neste caso, a mantença da cobrança do AFRMM seria um ônus por demais alto para a sociedade, pois a aplicação dos recursos do Fundo não resultaria em benefícios sócio-econômicos tão vultosos, uma vez que as operações de embarcações de navegação interior e apoio marítimo não diminuem a remessa de divisas e não geram, para a sua construção, a mesma quantidade de empregos, como no caso da construção de navios que irão operar na navegação de longo curso e cabotagem.

Por outro lado, deve-se ressaltar que a arrecadação do AFRMM é uma receita assegurada ao Governo, pois a incidência desta contribuição sobre o frete não é considerada como barreira tarifária discriminatória e, por isso, desde a sua criação, não foi ainda criticada nos foros internacionais.

Assim, a adoção de medidas para o aumento da frota nacional de longo curso, segmento de peso relevante na reativação do setor marítimo, foi considerada pela equipe, após o Levantamento de Auditoria, como sendo a melhor alternativa ante as condições avaliadas.

A retomada das encomendas para o segmento de longo curso permitirá, junto à indústria da construção naval, a obtenção de dados reais que permitam, com precisão e fidedignidade, validar as estimativas utilizadas neste trabalho na avaliação da renúncia fiscal envolvida e os benefícios econômico-sociais decorrentes, o que poderá ser comprovado por meio de nova auditoria, cuja oportunidade de realização deverá, futuramente, ser avaliada pela Secretaria Geral de Controle Externo e pela unidade técnica responsável pelo controle da arrecadação e fiscalização da renúncia de receitas.

9. Proposta de Encaminhamento

Em decorrência do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que o Egrégio Tribunal:

9.1. recomende ao Exmo. Sr. Ministro de Estado dos Transportes que:

9.1.1. realize estudo, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no sentido de implementar mecanismo para proporcionar, temporariamente, importações de navios usados com no máximo dez anos de operação, com isenção de tributos, em troca de encomendas em tonelagem equivalente à indústria naval nacional, com execução físico-financeira comprovada mensalmente;

9.1.2. promova estudos com vistas ao encaminhamento de projeto de dispositivo legal que preveja a indenização de encargos trabalhistas, referentes à folha de pagamentos dos marítimos embarcadiços de navios das empresas brasileiras de navegação, sem similar no âmbito internacional (caso do FGTS) com utilização de recursos do AFRMM, em substituição à destinação de tais recursos para manutenções de embarcações, com os devidos ajustes legais para manter o mecanismo fiscal em equilíbrio;

9.1.3. promova estudos sobre os procedimentos adequados para viabilizar o fortalecimento das ações de controle e fiscalização das operações das empresas de navegação que fazem jus ao ressarcimento previsto no art. 17, parágrafo único, da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, tendo em vista a imperiosa necessidade de se coibir fraudes que conduzam ao ressarcimento indevido;

9.1.4. promova, junto ao Conselho Monetário Nacional, revisão da atual sistemática de atribuição de taxa de juros variável de 4% a 6% a.a., referente aos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, estabelecida de acordo com a Resolução BACEN nº 2.787, de 1º de novembro de 2000, para que seja fixada taxa de juros única, de forma a evitar a cobrança de juros inferiores justamente às empresas maiores e mais capitalizadas, o que poderá se constituir em diferenciação não isonômica, contrariando preceito constitucional;

9.1.5. envide esforços com o objetivo de dotar o Departamento de Marinha Mercante (DMM) de recursos humanos e equipamentos necessários ao acompanhamento técnico-financeiro, em conjunto com o agente financeiro, das construções e reformas realizadas com recursos provenientes de financiamentos do Fundo da Marinha Mercante (FMM);

9.1.6. realize gestões junto ao Ministério da Fazenda e ao Instituto de Resseguros do Brasil no sentido de viabilizar a contratação de seguro de performance, no País ou no exterior, para cobertura de risco de construções e reformas navais efetivadas por estaleiros nacionais financiadas com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em substituição à comissão de risco estabelecida pela Resolução BACEN nº 2.787, de 1º de novembro de 2000;

9.1.7. realize gestões junto ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Monetário Nacional, para alteração das normas pertinentes, com vistas ao estabelecimento de indexador mais adequado em substituição ao dólar americano, nas contratações de financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), pelas empresas da navegação interior para construção e reformas de embarcações;

9.1.8. promova estudos visando à adoção de normas que permitam à Coordenação-Geral do Fundo da Marinha Mercante intervir no processo de liberação de parcelas de financiamentos com recursos oriundos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), nos casos em que haja desproporção entre o valor liberado e a execução física da construção ou reforma em andamento, com base nas informações das planilhas, devidamente auditadas, dos acompanhamentos físico-financeiros dos projetos de construção ou reforma naval;

9.1.9. promova estudos com vistas à revisão das normas e procedimentos que disciplinam a constituição e a fiscalização de empresas de navegação nacionais, estabelecendo exigências mínimas rigorosas, de modo a coibir a operação das denominadas ‘empresas de papel’, que não atendem às exigências legais e são predatórias para o mercado;

9.1.10. adote providências com vistas à revisão das regras de afretamento de navios estrangeiros por empresas de navegação nacionais, de forma a melhor incentivar a formação de frotas próprias em dimensão adequada ao mercado de fretes brasileiro;

9.1.11. realize gestões junto à Secretaria da Receita Federal com vistas à permanência de fiscais nas repartições alfandegárias em tempo integral, de modo a viabilizar a execução de operações

portuárias de forma ininterrupta, com vistas à redução dos custos portuários, a exemplo do que ocorre nos principais portos do mundo;

9.2. determine ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que:

9.2.1. providencie e encaminhe com regularidade ao Departamento de Marinha Mercante (DMM) cópias das planilhas dos acompanhamentos físico-financeiros dos projetos de construção ou reforma naval realizados pelos estaleiros nacionais com recursos oriundos de financiamentos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), de modo a nortear as liberações das parcelas desses financiamentos;

9.2.2. implemente cadastro das empresas postulantes de financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), no sentido de dar maior rapidez ao processo de contratação desses financiamentos;

9.2.3. promova ações com vistas à redução dos prazos efetivamente praticados para a celebração dos contratos de financiamentos de projetos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), a fim de que os mesmos não se constituam em entraves que dificultem as ações de fomento à marinha mercante brasileira e à construção naval, nem comprometam a viabilidade econômico-financeira dos projetos;

9.3. recomende ao Departamento de Marinha Mercante (DMM) que, em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), elabore projeto que viabilize o investimento em Política de Desenvolvimento Tecnológico para o Setor de Transporte Marítimo com recursos vinculados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), destinados a projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com prioridade concedida pela Comissão Diretora do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM);

9.4. recomende à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie, em conjunto com as unidades técnicas responsáveis, a viabilidade da realização, em época oportuna, de auditoria na Coordenação-Geral do Fundo da Marinha Mercante (CGFMM) e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) com o objetivo de quantificar dados reais da renúncia de receita dos setores de marinha mercante e construção naval, com vistas à avaliação dos benefícios econômico-sociais decorrentes;

9.5. encaminhe cópia deste Relatório, juntamente com o Relatório, Voto e Decisão que vier a ser adotada por esta Corte:

ao Ministro de Estado dos Transportes;

à Unidade Seccional da Secretaria Federal de Controle junto ao Ministério dos Transportes;

ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia;

aos Presidentes das Comissões Permanentes de Viação e Transportes e de Economia, da Câmara dos Deputados;

e) ao Presidente da Comissão Permanente de Assuntos Econômicos, do Senado Federal;

f) ao Chefe do Poder Executivo.”

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, destaco a qualidade do trabalho dos analistas Ana Kátia Rodrigues Silva, Nilo Lavigne de Lemos Filho, Denise Zenóbio da Costa e Carlos Borges Teixeira.

2. Após identificar o problema que norteou a presente auditoria – a dimensão inadequada da frota própria para atendimento à demanda do comércio exterior brasileiro –, a equipe definiu a matriz de planejamento com o objetivo de averiguar as seguintes questões: política setorial do Governo Federal, suficiência dos incentivos fiscais, necessidade e suficiência da reserva de mercado, adequabilidade das condições de financiamento, benefícios decorrentes dos recursos direcionados ao setor, atratividade do nível de frete para o armador e competitividade do custo operacional da bandeira brasileira.

3. A fim de demonstrar a gravidade da situação, os analistas alertaram que a participação da frota mercante nacional no comércio exterior brasileiro passou de 24%, no início da década de 80, para os atuais 3,7%, apesar de a conta anual de fretes atingir US$ 5,5 bilhões, com possibilidade de ampliação nos próximos anos.

4. Segundo a equipe, esse declínio foi causado pelos seguintes fatores:

a) a desregulamentação do setor no momento em que as empresas nacionais encontravam-se despreparadas para enfrentar a concorrência internacional;

b) o conceito de transporte multimodal, que utiliza cargas "conteneirizadas", tornou a frota rapidamente obsoleta;

c) as dificuldades inerentes à operação de rotas secundárias no mercado mundial para onde converge grande parte das cargas transoceânicas;

d) a desorganização do mercado de transporte de cargas, resultante da derrocada do Lloyd Brasileiro;

e) a dificuldade na geração de divisas, motivada pelo desequilíbrio na composição da frota de longo curso (88% da tonelagem total refere-se a graneleiros e 12% cabe à carga geral, que obtém os mais altos fretes); e

f) o alto índice de afretamento de navios estrangeiros pelas empresas nacionais, incentivado pelas condições favoráveis concedidas na legislação que regulamenta essa matéria.

5. Com base nos trabalhos realizados, a equipe verificou que a crise da marinha mercante no segmento de longo curso é causada principalmente pela falta de competitividade, que resulta do uso de bandeiras de conveniência pelos concorrentes, das chamadas "empresas de papel", dos subsídios existentes em outros países, da escala de operação e dos altos custos da bandeira brasileira.

6. Diante dessa questão e da reduzida capacidade de investimentos do setor, os auditores consideram imprescindível a diminuição dos custos da bandeira brasileira e a adoção de medidas capazes de possibilitar a associação de nossas empresas com firmas estrangeiras.

7. Além disso, a equipe alertou que a retomada do desenvolvimento da marinha mercante envolve a compra de embarcações novas e usadas a preços compatíveis com o mercado internacional, bem como que, com relação às unidades novas no mercado interno, os armadores e estaleiros nacionais devem buscar parceiros para reestruturação de suas empresas, visando à melhoria de suas condições financeiras, de modo a possibilitar, no caso dos estaleiros, a prestação de garantias durante a construção.

8. Vale lembrar que já manifestei preocupação com essa matéria no relatório da auditoria realizada nas Embaixadas do Brasil em Helsinki, Kiev, Ancara e Atenas em 1998 (TC-929.660/1998-6), nos seguintes termos:

"(...)

Por outro lado, vislumbram-se oportunidades também para aproveitamento do ***know how*** *e da tecnologia gregos em atividades importantes para a economia brasileira. O melhor exemplo é a indústria naval, amplamente dominada pelos armadores helênicos e reconhecidamente estratégica para os interesses nacionais. Por que não promover um estudo sério sobre a viabilidade de participação grega na reestruturação dos nossos estaleiros? Afinal, foi esse tipo de parceria que viabilizou, por exemplo, o desenvolvimento da indústria automobilística nacional a partir da década de 50, quando as grandes montadoras internacionais começaram a se instalar em São Paulo. No caso dos estaleiros, a oportunidade também parece ser muito boa, tendo em conta que a atividade, grande geradora de empregos, busca agora ressurgir das cinzas, contando com o apoio oficial para superar a crise das últimas décadas.*

(...)"

9. Em conseqüência, o Tribunal decidiu determinar ao Ministério das Relações Exteriores que (Decisão nº 868/1998 – Plenário, Ata nº 49):

"(...)

d) estude, em conjunto com o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo - MICT a possibilidade de realização de parcerias com armadores gregos, no processo de reestruturação dos estaleiros brasileiros;

(...)"

10. Infelizmente, a situação crítica persiste, apesar da relevância do setor para a economia do País e de a deliberação ter sido proferida por esta Corte há quase quatro anos.

11. Por outro lado, a equipe considerou adequados os incentivos fiscais previstos para o setor, com a ressalva de que a realização de alguns ajustes, tais como isenção temporária de tributos na importação de navios usados e indenização de encargos trabalhistas extras, contribuiriam para recompor a frota nacional de longo curso.

12. Ademais, os técnicos ressaltaram que a destinação de recursos do AFRMM para o setor marítimo e a renúncia de receita proporcionarão benefícios econômico-sociais traduzidos em economia de divisas, desenvolvimento econômico, redução da dependência externa contra aumento de fretes, acréscimo da arrecadação de tributos, desenvolvimento tecnológico e geração de empregos.

13. Destaco, ainda, que as possíveis medidas a serem adotadas com a finalidade de tornar as empresas brasileiras competitivas no mercado internacional não devem ter caráter paternalista, beneficiar grupo restrito, em detrimento da sociedade que já suporta elevada carga tributária, nem comprometer o processo de desregulamentação do setor.

14. Por fim, considero adequado determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar, no relatório relativo à prestação de contas do exercício de 2002, pronunciamento sobre as providências adotadas pelo Ministério dos Transportes e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para cumprir a deliberação desta Corte.

Assim sendo, acolho o parecer das unidades técnicas e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 820/2002 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-009.196/2001-6 (c/ 02 volumes)
2. Classe de Assunto: V - Auditoria de Natureza Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgão: Secretaria de Transportes Aquaviários
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 1ª SECEX, SEMAG e SEFID
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. recomendar ao Exmo. Sr. Ministro de Estado dos Transportes que:

8.1.1. realize estudo, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no sentido de implementar mecanismo para proporcionar, temporariamente, importações de navios usados com no máximo dez anos de operação, com isenção de tributos, em troca de encomendas em tonelagem equivalente à indústria naval nacional, com execução físico-financeira comprovada mensalmente;

8.1.2. promova estudos com vistas ao encaminhamento de projeto de dispositivo legal que preveja a indenização de encargos trabalhistas, referentes à folha de pagamentos dos marítimos embarcadiços de navios das empresas brasileiras de navegação, sem similar no âmbito internacional (caso do FGTS) com utilização de recursos do AFRMM, em substituição à destinação de tais recursos para manutenções de embarcações, com os devidos ajustes legais para manter o mecanismo fiscal em equilíbrio;

8.1.3. promova estudos sobre os procedimentos adequados para viabilizar o fortalecimento das ações de controle e fiscalização das operações das empresas de navegação que fazem jus ao ressarcimento previsto no art. 17, parágrafo único, da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, tendo em vista a imperiosa necessidade de se coibir fraudes que conduzam ao ressarcimento indevido;

8.1.4. promova, junto ao Conselho Monetário Nacional, revisão da atual sistemática de atribuição de taxa de juros variável de 4% a 6% a.a., referente aos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, estabelecida de acordo com a Resolução BACEN nº 2.787, de 1º de novembro de 2000, para que seja fixada taxa de juros única, de forma a evitar a cobrança de juros inferiores às empresas maiores e mais capitalizadas, o que poderá se constituir em diferenciação não isonômica, contrariando preceito constitucional;

8.1.5. envide esforços com o objetivo de dotar o Departamento de Marinha Mercante (DMM) de recursos humanos e equipamentos necessários ao acompanhamento técnico-financeiro das construções e

reformas realizadas com recursos provenientes de financiamentos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em conjunto com o agente financeiro;

8.1.6. realize gestões junto ao Ministério da Fazenda e ao Instituto de Resseguros do Brasil no sentido de viabilizar a contratação de seguro de *performance*, no País ou no exterior, para cobertura de risco de construções e reformas navais efetivadas por estaleiros nacionais financiadas com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em substituição à comissão de risco estabelecida pela Resolução BACEN nº 2.787, de 1º de novembro de 2000;

8.1.7. realize gestões junto ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Monetário Nacional, para alteração das normas pertinentes, com vistas ao estabelecimento de indexador mais adequado em substituição ao dólar americano, nas contratações de financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), pelas empresas da navegação interior para construção e reformas de embarcações;

8.1.8. promova estudos visando à adoção de normas que permitam à Coordenação-Geral do Fundo da Marinha Mercante intervir no processo de liberação de parcelas de financiamentos com recursos oriundos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), nos casos em que haja desproporção entre o valor liberado e a execução física da construção ou reforma em andamento, com base nas informações das planilhas, devidamente auditadas, dos acompanhamentos físico-financeiros dos projetos de construção ou reforma naval;

8.1.9. promova estudos com vistas à revisão das normas e procedimentos que disciplinam a constituição e a fiscalização de empresas de navegação nacionais, estabelecendo exigências mínimas rigorosas, de modo a coibir a operação das denominadas 'empresas de papel', que não atendem às exigências legais e são predatórias para o mercado;

8.1.10. adote providências com vistas à revisão das regras de afretamento de navios estrangeiros por empresas de navegação nacionais, de forma a incentivar a formação de frotas próprias em dimensão adequada ao mercado de fretes brasileiro;

8.1.11. realize gestões junto à Secretaria da Receita Federal com vistas à permanência de fiscais nas repartições alfandegárias em tempo integral, de modo a viabilizar a execução de operações portuárias de forma ininterrupta, com vistas à redução dos custos portuários;

8.2. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que:

8.2.1. providencie e encaminhe com regularidade ao Departamento de Marinha Mercante (DMM) cópias das planilhas dos acompanhamentos físico-financeiros dos projetos de construção ou reforma naval realizados pelos estaleiros nacionais com recursos oriundos de financiamentos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), de modo a nortear as liberações das parcelas desses financiamentos;

8.2.2. implemente cadastro das empresas postulantes de financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), no sentido de dar maior rapidez ao processo de contratação desses financiamentos;

8.2.3. promova ações com vistas à redução dos prazos efetivamente praticados para a celebração dos contratos de financiamentos de projetos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), a fim de que os mesmos não se constituam em entraves que dificultem as ações de fomento à Marinha mercante brasileira e à construção naval, nem comprometam a viabilidade econômico-financeira dos projetos;

8.3. recomendar ao Departamento de Marinha Mercante (DMM) que, em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), elabore projeto que viabilize o investimento em Política de Desenvolvimento Tecnológico para o Setor de Transporte Marítimo com recursos vinculados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), destinados a projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com prioridade concedida pela Comissão Diretora do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM);

8.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie, em conjunto com as unidades técnicas responsáveis, a viabilidade da realização, em época oportuna, de auditoria na Coordenação-Geral do Fundo da Marinha Mercante (CGFMM) e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) com o objetivo de quantificar dados reais da renúncia de receita dos setores de marinha mercante e construção naval, com vistas à avaliação dos benefícios econômico-sociais decorrentes;

8.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar, no relatório relativo à prestação de contas do exercício de 2002, pronunciamento sobre as medidas adotadas pelo Ministério dos

Transportes e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em atenção às determinações contidas nos subitens 8.1. e 8.2; e

8.6. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Ministro dos Transportes, ao Ministro do Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, ao Secretário Federal de Controle Interno, aos Presidentes das Comissões Permanentes de Viação e Transportes e de Economia da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão Permanente de Assuntos Econômicos do Senado Federal e ao Presidente da República; e

8.7. incluir o presente Relatório de Auditoria na publicação "Auditorias do TCU".

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-003.897/2002-2
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Construção de trechos rodoviários no Corredor Oeste-Norte - BR-174/AM - divisa MT/AM - divisa AM/RR. As irregularidades estão sendo apuradas no TC-008.254/1999-0. Comunicação e remessa de cópia da decisão à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Apensamento dos autos ao TC-008.254/1999-0.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o levantamento de auditoria relativo à construção de trechos rodoviários no Corredor Oeste-Norte - BR-174/AM - divisa MT/AM - divisa AM/RR, obra pública identificada pelo Programa de Trabalho nº 26.782.0236.5709.0003 e incluída no Plano Especial de Auditoria de 2002, com a finalidade de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003, por meio do sistema Fiscobras.

Parecer da Unidade Técnica

2. Com relação à relevância socioeconômica da obra, a equipe da Secex/AM informou que *"a rodovia BR-174 é de grande importância para o escoamento da produção do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, pois permite a ligação da capital do Amazonas com o Estado de Roraima, com a república da Venezuela e com outros países do Caribe, proporcionando condições para a expansão das exportações de matérias-primas e produtos do Estado do Amazonas, como a madeira que é enviada para outros países e derivados do petróleo que vão para o Estado de Roraima, além de possibilitar o desenvolvimento de projetos agropecuários ao longo da rodovia e viabilizar o desenvolvimento das atividades turísticas nesses dois estados brasileiros".*

3. Quanto à execução financeira/orçamentária, os analistas apresentaram o quadro abaixo, com a informação de que o valor estimado para a conclusão dos trabalhos é igual a R$ 6.065.086,75:

Ano	Valor Orçado (R$)	Valor Liquidado (R$)	Créditos Autorizados (R$)
2000	1.000.000,00	-	-

1999	1.350.000,00	-	-
1998	2.000.000,00	-	-
1997	32.497.881,00	28.072.880,52	-

4. No tocante à execução física, a equipe acrescentou que:

a) 95% dos trabalhos (obras de restauração e pavimentação) já foram realizados, estando pendente a aquisição de balanças rodoviárias;

b) o plano de trabalho não tem recebido recursos da União desde 1998;

c) em 2000, a Comissão de Obras Públicas licitou e contratou empresa para fornecer as balanças e o projeto básico para reabilitação do passivo ambiental da BR-174, mas os recursos previstos estão indisponíveis, devido aos indícios de irregularidades graves apontados no TC-008.254/1999-0; e

d) o término da obra está previsto para 31/12/2003.

5. Depois, os auditores relacionaram os seguintes processos de interesse:

a) TC-008.254/1999-0, que se encontra em fase de citação dos responsáveis, em decorrência das irregularidades graves apuradas nos Contratos 34/95, 35/95, 36/95, 37/95 e 38/95-SEINF e no Convênio 08/95 (PT 26.782.0236.5709.0003); e

b) TC-004.996/2001-7, que se encontra em fase de diligência, em razão das irregularidades graves detectadas nos Contratos PD/01/07/98-00 e PD/01/01/00-00 no levantamento de auditoria realizado em 2001. Agora, não foram identificadas novas irregularidades nos contratos, que estão relacionados a programa de trabalho não incluído nesta auditoria.

6. A seguir, transcrevo, em síntese, as informações relativas à situação dos referidos contratos e do Convênio 08/95:

6.1. Contrato 34/95 - SEINF:

6.1.1. Objeto: execução de obras e serviços de engenharia para melhoramento e pavimentação da BR-174/AM - Lote 1 - AM-010 (km 0) ao Igarapé Cabeça Branca (km 44,8);

6.1.2. Irregularidades:

a) faturamento a maior de serviços;

b) execução de descidas de água tipo DAR 02 no lugar das tipo DAR 01;

c) faturamento de 26.502,45 toneladas de CBUQ, quando o projeto indica que a quantidade correta é 24.057,6 toneladas;

6.2. Contrato 35/95 - SEINF:

6.2.1. Objeto: execução de obras de melhoramento e pavimentação da BR-174 - Lote 2 - Igarapé Cabeça Branca (km 44,8) ao Rio Preto (km 82,3), numa extensão de 37,5 km.

6.2.2. Irregularidades:

a) faturamento a maior de serviços;

b) execução de descidas de água tipo DAR 02 no lugar das tipo DAR 01;

c) substituição da capa asfáltica de AAUQ por CBUQ com preço do seixo superfaturado;

6.3. Contrato 36/95 - SEINF:

6.3.1. Objeto: execução de obras de melhoramento e pavimentação da BR-174 - Lote 3 - Rio Preto (km 82,3) ao Igarapé Santa Cruz (km 123,6), numa extensão de 41,3 km.

6.3.2. Irregularidades: as mesmas descritas no subitem 6.2.2;

6.4. Contrato 37/95 - SEINF:

6.4.1. Objeto: execução de obras de melhoramento e pavimentação na BR-174 - Lote 4 - Igarapé Santa Cruz (km 123,6) ao Rio Coruja (km 171,4), numa extensão de 47,8 km;

6.4.2. Irregularidade: faturamento a maior de serviços;

6.5. Contrato 38/95 - SEINF:

6.5.1. Objeto: execução de obras de melhoramento e pavimentação da BR-174 - Lote 5 - Rio Coruja (km 171,4) ao Rio Sto. Antônio do Abonari (km 208), extensão de 36,6 km;

6.5.2. Irregularidades:

a) faturamento a maior de serviços;

b) execução de descidas de água tipo DAR 02 no lugar das tipo DAR 01;

6.6. Convênio 08/95:

6.6.1. Objeto: execução de obras de recuperação e pavimentação da BR-174 - Lote 6 - Rio Sto. Antônio do Abonari (km 208,2) à divisa dos Estados AM/RR (km 255,5);

6.6.2. Irregularidade: pagamento de serviços que não foram executados, no valor de R$ 82.809,02;

6.7. Contrato PD/01/07/98-00:

6.7.1. Objeto: execução de obras de manutenção na BR-174, no sub-trecho Rio Urubu (km 98,8) - Rio Abonari (km 208,2);

6.7.2. Irregularidade: pagamentos de medições de serviços que apresentam fortes indícios de não terem sido realizados;

6.8. Contrato PD/01/01/00-00:

6.8.1. Objeto: execução de obras de manutenção na BR-174, no sub-trecho entronc. AM-010 (km 0) - Rio Urubu (km 98,8);

6.8.2. Irregularidade: a mesma descrita no subitem 6.7.2.

7. Na conclusão, a equipe de auditoria, com a anuência da diretora e do titular da Secex/AM, propôs apensar este processo ao TC-008.254/1999-0 (fls. 24 e 58).

É o relatório.

VOTO

Tendo em vista que as irregularidades graves detectadas na construção de trechos rodoviários no Corredor Oeste-Norte - BR-174/AM - divisa MT/AM - divisa AM/RR (PT 26.782.0236.5709.0003) estão sendo apuradas no TC-008.254/1999-0, acolho o parecer da Secex/AM e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

Marcos Vinicios Vilaça
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 821/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-003.897/2002-2
2. Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/AM
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. comunicar à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as irregularidades graves detectadas na construção de trechos rodoviários no Corredor Oeste-Norte - BR-174/AM - divisa MT/AM - divisa AM/RR (PT 26.782.0236.5709.0003) estão sendo apuradas no TC-008.254/1999-0, tendo este Tribunal adotado medidas visando a recuperar os prejuízos causados ao erário;

8.2. determinar o apensamento destes autos ao TC-008.254/1999-0; e

8.3. remeter cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-004.068/2002-1
Natureza: Levantamento de Auditoria
Órgãos: Ministério dos Transportes e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Construção das eclusas e do canal de navegação do Rio Tocantins em conseqüência da Barragem de Tucuruí. Pagamentos por serviços de operação e manutenção de canteiros de obras não instalados. Ausência de detalhamento de serviços em planilhas de composição de custos. Pagamento de taxa de administração para a subcontratação de serviços de natureza complementar. Audiência do responsável no processo de auditoria anterior. Acolhimento em parte das justificativas. Determinação de providências corretivas, iniciadas mas ainda pendentes de efetivação. Reiteração das determinações, com a fixação de prazo para atendimento. Determinação com vista à adequação da planilha de custos com os termos do contrato de projeto, fornecimento e montagem de equipamentos mecânicos e eletromecânicos. Ciência a interessados. Apensamento.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção das eclusas do Rio Tocantins, em conseqüência da Barragem da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no Estado do Pará, segundo o programa de trabalho nº 26.784.0237.5750.0015, em atenção ao interesse do Congresso Nacional para a elaboração da lei orçamentária de 2003 por meio do Sistema Fiscobras.

2. Com a construção de duas eclusas, interligadas por um canal de navegação de 5,5km de extensão e 140m de largura, pretende-se restabelecer a navegação no Rio Tocantins, interrompida pelo desnível nas águas criado pela implantação da Barragem de Tucuruí, para assim permitir o aproveitamento do potencial econômico da região.

3. Até outubro de 2001, mês da última medição oficial registrada, estavam conclusos 56% das obras, sendo 90% da eclusa 1, 15,6% da eclusa 2 e 25,58% do canal de navegação intermediário. Calcula-se que faltem R$ 212.313.783,31 para o término do empreendimento, previsto para 31/12/2004.

4. Destacam-se os seguintes contratos para efetivação das obras: Contrato nº 009/98-MT, celebrado em 15/06/1998 com a empreiteira Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, com o valor atual de R$ 366.153.182,33, com vista à execução das obras civis das eclusas e do canal de navegação do Rio Tocantins, destinadas à transposição do desnível criado pela Barragem de Tucuruí; e Contrato nº 037/99, assinado em 25/11/1999 com a Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia Ltda., no valor atual de R$ 99.684.601,74, cujo objeto envolve a execução do projeto, a fabricação, o fornecimento, o transporte, a montagem e o teste dos equipamentos mecânicos e eletromecânicos necessários ao funcionamento das eclusas.

5. Em levantamento de auditoria efetuado no ano passado (TC-007.970/2001-4), este Tribunal, por intermédio da Decisão nº 615/2001-Plenário, determinou ao Ministério dos Transportes as providências em seguida transcritas:

"8.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, renegocie junto à empresa Camargo Corrêa (Contrato nº 009/98-MT) o remanejamento dos gastos com canteiros que ainda não foram construídos para outros itens do referido contrato, de forma a minimizar o atraso no cronograma da obra;

8.1.2. envide esforços para melhor administrar o Contrato nº 037/99, de modo a minimizar o atraso no cronograma da obra e, conseqüentemente, reduzir o ônus da União com o pagamento de reajustes;

8.1.3. exija que a empresa Camargo Corrêa (Contrato nº 009/98-MT) detalhe os serviços constantes das Planilhas P1 (canteiro de obras) e P2 (vila residencial) de sua Planilha de Preços (Anexo

I), os quais são quantificados por verba ou unidade, e passe a orçá-los por custos unitários, para que se estabeleça a transparência necessária a um contrato público".

6. Em face da mesma decisão, o Ministro dos Transportes à época foi chamado em audiência para esclarecer os indícios de irregularidades adiante descritos, relacionados ao Contrato nº 009/98-MT:

"*8.2.1. pagamento do valor integral do item 'operação e manutenção dos canteiros', embora a empreiteira não tenha construído todos os canteiros;*

8.2.2. manutenção do índice de 27% a título de taxa de administração [para contratação de serviços de terceiros em atividades secundárias], [demonstrando] a base de cálculo que o sustenta".

7. Segundo as justificativas do responsável para o primeiro item da audiência, complementadas por manifestação da construtora, o pagamento integral dos canteiros obedeceu aos termos contratuais e ao que se tinha previsto no cronograma de execução das obras. Contudo, o descompasso no fluxo financeiro para o empreendimento impediu que outras etapas fossem iniciadas, de maneira que a implantação de uma parte dos canteiros tornou-se, naquele momento, desnecessária.

8. Como decorrência dos trabalhos de auditoria, o Ministério dos Transportes e a empresa Camargo Corrêa celebraram o oitavo termo aditivo ao Contrato nº 009/98-MT, cuja cláusula terceira estabelece, em caráter provisório, que serão deduzidas de futuras medições quatro parcelas mensais, iguais e sucessivas de R$ 6.414.642,60 (a preços de setembro de 2001), correspondentes aos canteiros não implantados.

9. Todavia, de acordo com a cláusula quinta desse aditivo, a solução definitiva do problema, com a adequação da remuneração da contratada e a definição dos serviços compensatórios, será formalizada em outro termo aditivo, que contemplará o novo cronograma geral de construção do empreendimento.

10. Quanto ao segundo item da audiência, o responsável argumentou que a taxa de administração de 27% paga à Camargo Corrêa visa a cobrir serviços e impostos indiretamente relacionados à construção das eclusas, como os necessários à vila residencial e outros extras e eventuais, contratados de terceiros.

11. No entendimento da equipe de auditoria, tais serviços poderiam ser contratados diretamente pelo Ministério dos Transportes, reduzindo os custos com o pagamento de taxa de administração, a exemplo do que fez a Eletronorte, nas obras de ampliação da Usina de Tucuruí, perante a mesma construtora (Contrato nº DT-TUC-015/76).

12. Devido às providências já adotadas pelo Ministério dos Transportes relativamente ao primeiro quesito da audiência, e às explicações dadas a respeito do segundo, este Tribunal, consoante a Decisão nº 449/2002-Plenário, resolveu "*acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Ministro dos Transportes, Sr. Eliseu Padilha, e pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A (...), considerando-as elididas*" (TC-007.970/2001-4).

13. Nessa mesma oportunidade, foi determinado ao Ministério dos Transportes, pelo subitem 8.2 da referida decisão, que:

"*a) se abstenha de contratar serviços de terceiros utilizando a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A como intermediária, com base no Contrato nº 009/98-MT, uma vez que em tais condições os objetos assim contratados e/ou adquiridos estão sujeitos a taxa de administração, tornando-se antieconômicos;*

b) encaminhe ao TCU cópia dos instrumentos contratuais que formalizarem as alterações tratadas na Cláusula Quinta do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato nº 009/98-MT".

14. Ainda conforme o subitem 8.3 da Decisão nº 449/2002-Plenário, a Secex/PA foi encarregada de avaliar as alterações tratadas na cláusula quinta do oitavo temo aditivo ao contrato com a Camargo Corrêa, assim que recebidos os documentos pertinentes, dando conta a este Relator acerca do cumprimento ou não das medidas esperadas.

15. Diante dessa situação, restou à equipe de auditoria, na presente fiscalização, realizada neste ano, consignar o seguinte:

"*No trabalho ora realizado verificamos que efetivamente o Ministério dos Transportes adotou medidas com vistas a se evitar a contratação de serviços de terceiros utilizando a Camargo Corrêa como intermediária, com base no Contrato nº 009/98-MT.*

Por outro lado, quanto à confecção do termo aditivo citado na cláusula quinta do oitavo termo aditivo, verificamos que o mesmo ainda não foi implementado. Segundo explicações dos responsáveis no Ministério dos Transportes, isso ocorreu em virtude da presença desta obra no Quadro VII da LOA,

situação que está sendo equacionada, e em função das alterações administrativas no Ministério, com a criação do DNIT, uma vez que deverá haver a sub-rogação do contrato para essa entidade.

Observamos que a medida determinada no subitem 8.1.1 da Decisão nº 615/2001-Plenário [para o remanejamento dos gastos com canteiros não executados para outros itens da obra] deverá ser implementada quando da formalização do termo aditivo citado na cláusula quinta do TA nº 8 do Contrato nº 009/98. No que tange à determinação prevista no subitem 8.1.2 [melhor administração do Contrato nº 037/99], *verificamos que, abstraindo-se de fatores exógenos, as medidas estão sendo adotadas. Quanto ao subitem 8.1.3 [detalhamento dos serviços constantes das planilhas de preços do Contrato nº 009/98-MT, orçando-os em custos unitários], verificamos que esse detalhamento não ocorreu. Entendemos que em função dos novos estudos que estão sendo realizados para confecção do aditivo previsto na cláusula quinta do TA nº 8 do Contrato nº 009/98-MT e também em virtude da alteração do prazo de execução total dos serviços, esse detalhamento deverá ocorrer, tanto para possibilitar a verificação das situações futuras do contrato como para analisar os serviços já realizados.*

Quanto ao subitem 8.2.1 da Decisão nº 615/2001-Plenário [pagamento integral dos canteiros, embora não implantados totalmente], *devemos ressaltar que, com relação aos novos valores acordados na cláusula quarta do TA nº 8 do Contrato nº 009/98-MT, os subitens 1.6.1 a 1.6.4 tratam de valores para o período já decorrido da obra. De acordo com instrução no TC-007.970/2001-4, esses itens totalizavam naquela ocasião R$ 2.063.683,39, contudo já tinham sido pagos por eles R$ 2.306.263,00. A diferença, calculada à época da instrução em R$ 242.599,01, e os pagamentos a maior posteriores, deverão ser abatidos da próxima medição a ser formalizada depois da assinatura do 8º TA, de acordo com documentação complementar enviada pela empreiteira, acostada no TC-007.970/2001-4. Como a última medição formal foi de outubro de 2001 e o 8º TA foi assinado em dezembro daquele ano, não foi possível verificar esse desconto, situação que deverá ser observada no próximo trabalho.*

Assim, observamos que foram adotadas medidas para sanar as irregularidades verificadas no Fiscobras 2001 (TC-007.970/2001-4). Inclusive, na instrução das respostas de audiência naquele processo, embora ainda sem manifestação definitiva desta Corte, as conclusões das instruções iniciais caminhavam nesse sentido. Contudo, não pudemos confirmar a implementação de todas as providências, em virtude de não terem sido formalizadas as medições e o termo aditivo que viriam refletir a efetiva execução dessas medidas.”

16. Ao final, a Secex/PA apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

I) determinar ao Ministério dos Transportes que:

a) *“formalize o termo aditivo previsto na cláusula quinta do Termo Aditivo nº 8 do Contrato nº 009/98-MT, também levando em consideração as despesas a menor efetivamente realizadas nos itens referentes à operação e manutenção dos canteiros de obras das eclusas (subitem 1.6 do Termo Aditivo), em virtude da implantação apenas parcial das instalações originalmente previstas para o canteiro de obras da eclusa 2 e canal de jusante*”;

b) “*exija que a empresa Camargo Corrêa (Contrato nº 009/98-MT) detalhe os serviços constantes das planilhas P1 – canteiro de obras (subitens 1.5 e 1.6) e P2 – vila residencial, acabamentos gerais etc. (subitens 2.3 a 2.9 e 2.12), os quais estão quantificados por verba ou unidade, e passe a orçá-los por custos unitários dos serviços/itens efetivamente realizados/adquiridos, para que se estabeleça a transparência necessária a um contrato público”*; e

c) *“formalize em termo aditivo a mudança efetivada no Contrato nº 037/99, firmado inicialmente com o Consórcio Tenenge-Bardela, de modo que o contrato passe a refletir a planilha ora em uso, com a retirada dos serviços de montagem de cada um dos itens da planilha originalmente contratada e a inserção ao final do item específico para esses serviços”*;

II) determinar à Secex/PA que:

a) *“verifique, por ocasião do próximo trabalho de fiscalização nas obras de construção das eclusas de Tucuruí, se foram realizadas as glosas nas medições posteriores à assinatura do TA nº 8 ao Contrato nº 009/98-MT, acordadas na cláusula terceira do referido TA – quatro parcelas iguais e sucessivas de R$ 1.603.660,65 (medição mais reajustamento), no montante total de R$ 6.414.642,60 (valor de setembro de 2001), referentes a instalações não implantadas pelo construtor no canteiro de obras da eclusa 2 e canal de jusante, haja vista que o TA foi assinado em 26/12/2001 e a última medição formal apresentada à equipe de auditoria foi de outubro de 2001”*; e

b) *“verifique, por ocasião do próximo trabalho de fiscalização nas obras de construção das eclusas de Tucuruí, se foram realizadas as glosas nas medições posteriores à assinatura do TA nº 8 ao Contrato nº 009/98-MT, anunciada pela empreiteira nos autos do TC-007.970/2001-4, referentes a pagamentos a maior efetivados no item operação e manutenção de canteiros – meses 1 a 40 –, ocorridos devido à repactuação de preços acordada na cláusula quarta do citado TA em função do alongamento do prazo de execução da obra, haja vista que o TA foi assinado em 26/12/2001 e a última medição formal apresentada à equipe de auditoria foi de outubro de 2001”*; e

III) apensar este processo ao TC-007.970/2001-4.

É o relatório.

VOTO

Importa ressaltar, inicialmente, que o Contrato nº 009/98-MT, firmado com a construtora Camargo Corrêa, encontra-se com a execução vedada, por ter sido incluído no Quadro VII da Lei Orçamentária para 2002 (Lei nº 10.407/2002) em conseqüência dos indícios de irregularidades que motivaram a audiência do ex-ministro dos Transportes, consoante a Decisão nº 615/2001-Plenário.

2. Quanto a um dos quesitos daquela audiência, as providências adotadas pelo Ministério podem ser consideradas satisfatórias, uma vez que, conforme verificado, passou-se a evitar a contratação de serviços de terceiros complementares às obras de construção das eclusas por intermédio do Contrato nº 009/98-MT, o que vinha ensejando o pagamento de taxa de administração à construtora e, portanto, se constituía numa prática antieconômica.

3. Já em relação ao outro quesito da audiência, respeitante ao pagamento integral da instalação dos canteiros de obras, que mais tarde não puderam em parte ser instalados, conquanto as razões de justificativa apresentadas tenham sido acolhidas, em certa medida, pela Decisão nº 449/2002-Plenário, em virtude das reconhecidas contingências que se sobrepuseram ao andamento dos serviços, as providências tomadas pelo Ministério não são ainda suficientes para assegurar a recomposição dos valores creditados a mais na conta da construtora, no meu entender.

4. Embora exista o compromisso, firmado no 8ª Termo Aditivo ao Contrato nº 009/98-MT, de que compensações entre serviços futuros e remuneração já paga serão feitas, inclusive com o estabelecimento dos valores e das condições de desconto, estão pendentes de assinatura as novas modificações contratuais, previstas na cláusula quinta do retrocitado termo, que darão eficácia ao procedimento, estipulando um outro cronograma geral de construção e a remuneração definitiva pela implantação dos canteiros.

5. Entendo, ademais, que em nome do interesse público a situação de inexecução desse contrato não pode perdurar por longo tempo, pois aqui, diferentemente dos casos comuns em que as contratadas têm créditos a receber da administração por serviços realizados, o que as faz impulsionar a regularização e a liberação dos acordos junto a esta Corte e ao Congresso Nacional, ocorre que a construtora terá, assim que autorizado o prosseguimento contratual, de realizar serviços pelos quais já foi remunerada.

6. Assim, não obstante as justificativas de que o contrato deverá ser repassado ao controle do DNIT, entendo conveniente fixar o prazo de trinta dias para que o próprio Ministério dos Transportes implemente as alterações contratuais que determinarão, afinal, a remuneração dos serviços de operação e manutenção dos canteiros da eclusa 2 e do canal de jusante, conforme a cláusula quinta do 8º Termo Aditivo ao Contrato nº 009/98-MT. Aliás, seria mesmo recomendável que o DNIT recebesse a responsabilidade por um contrato já devidamente saneado.

7. Caberá à Secex/PA, então, findo o prazo mencionado, analisar o cumprimento dessa determinação e formular, com prioridade, a sua proposta de mérito, submetendo-a à deliberação deste Tribunal.

8. Também deve ser determinado ao Ministério dos Transportes, desde já, que promova o desconto, logo na primeira medição após a liberação da execução desse contrato, da diferença observada pela equipe de auditoria entre os valores a serem compensados por serviços futuros, explicitados no 8º Termo Aditivo ao Contrato nº 009/98-MT, e os valores efetivamente pagos pela administração por conta da instalação dos canteiros. Tal diferença deve-se ao fato de que os valores compensatórios foram calculados com base nos novos preços ajustados para a instalação dos futuros canteiros, que diminuíram em função

do alongamento do prazo de execução das obras, e não com base nos valores antigos, que compuseram o pagamento já feito pela administração. Registre-se que nos autos há a menção de que a construtora concorda em solucionar a questão dessa forma.

9. No mesmo Contrato nº 009/98-MT foi novamente destacada a falta de detalhamento dos serviços constantes das planilhas P1 e P2, que ainda não estão orçados por custos unitários do que será efetivamente realizado ou adquirido. Essa constatação já havia sido objeto de determinação corretiva ao Ministério dos Transportes (Decisão nº 615/2001-Plenário), mas a construtora alegou dificuldades na sua implementação principalmente no caso da planilha P2, que envolve, entre outros, os serviços da vila residencial. Para que se consiga a transparência necessária na definição e medição de custos, é importante reiterar a determinação ao órgão, de acordo com a proposta da Unidade Técnica.

10. Com relação ao Contrato nº 037/99, sobre o qual não pesa restrição na lei orçamentária, apenas uma questão jurídico-formal é levantada pela equipe de auditoria, já que houve na planilha orçamentária a aglutinação dos custos de montagem dos equipamentos mecânicos e eletromecânicos, antes decompostos por itens, sem a alteração contratual correspondente. Nesse sentido, quer-me parecer procedente a proposta de determinação ao Ministério dos Transportes para que formalize a nova situação.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 822/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.068/2002-1
2. Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Órgãos: Ministério dos Transportes e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PA
8. DECISÃO:O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - determinar ao Ministérios dos Transportes que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta decisão:

8.1.1 - relativamente ao Contrato nº 009/98-MT, para execução das obras civis das eclusas e do canal de navegação do Rio Tocantins, voltadas à transposição do desnível criado pela Barragem de Tucuruí:

a) formalize as alterações contratuais previstas na cláusula quinta do Termo Aditivo nº 8 desse contrato, definindo a compensação entre pagamentos já feitos e serviços não realizados nos itens de operação e manutenção dos canteiros de obras, em virtude da implantação somente parcial das instalações originalmente prenunciadas para a eclusa 2 e o canal de jusante, e levando em conta, inclusive, a diferença verificada entre os valores registrados na cláusula terceira do mencionado termo aditivo, calculada com base em novos preços, menores em decorrência do alongamento do prazo para conclusão do empreendimento, e o custo de operação e manutenção na realidade pago anteriormente;

b) exija da empresa contratada o detalhamento dos serviços constantes das planilhas P1 (canteiro de obras) e P2 (vila residencial, acabamentos gerais etc.), passando a orçá-los por custos unitários dos serviços ou itens efetivamente realizados ou adquiridos;

8.1.2 - relativamente ao Contrato nº 037/99, para projeto, fabricação, fornecimento, transporte, montagem e teste dos equipamentos mecânicos e eletromecânicos necessários ao funcionamento das eclusas de Tucuruí, formalize em termo aditivo a modificação promovida na planilha originalmente contratada, em que foram reunidos os serviços de montagem em item específico, de maneira que o contrato volte a ter com ela a exata correspondência;

8.1.3 - encaminhe a este Tribunal informações e documentação referentes ao cumprimento das determinações anteriores;

8.2 - determinar à Secex/PA que:

8.2.1 - verifique o cumprimento das determinações **supra** e, tão logo recebida a documentação pertinente, formule proposta de mérito para deliberação do Tribunal;

8.2.2 - verifique, por ocasião do próximo levantamento de auditoria nas obras das eclusas e do canal de navegação de Tucuruí, se a compensação entre valores pagos e serviços não realizados em face da não-instalação parcial de canteiros de obras foi processada adequadamente, conforme o interesse público;

8.3 - dar ciência desta decisão, bem assim do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informado-as de que o Contrato nº 009/98-MT, para construção das eclusas e do canal de navegação no Rio Tocantins, incluído no Quadro VII da Lei nº 10.407/2002, mantém-se com irregularidades graves, devendo a sua execução ser liberada, na soberana avaliação do Congresso Nacional, apenas depois do cumprimento pelo Ministério dos Transportes das determinações constantes dos subitens 8.1.1.a e 8.1.1.b supramencionados, devidamente reconhecido por este Tribunal, nos termos do art. 12, § 3º, da referida lei;

8.4 - dar ciência desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério dos Transportes, ao DNIT e à Secretaria Federal de Controle Interno; e

8.5 - apensar este processo ao TC-007.970/2001-4.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-004.375/2002-2
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Responsável: Luiz Francisco Silva Marcos (Diretor-Geral)
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Obra de construção de trechos rodoviários no Corredor Leste – BR-265/MG-Divisa RJ/MG-Ilicínea-Divisa MG/SP. Ausência de irregularidades graves ou dano ao erário. Determinações. Ciência ao Ministério dos Transportes, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada no período de 1/4 a 11/4/2002, tendo como escopo o acompanhamento da construção de trechos rodoviários no Corredor Leste – BR-265/MG – Divisa RJ/MG - Ilicínea – Divisa MG/SP, obra pública identificada pelo Programa de Trabalho 26.782.0230.5704.0029. O trabalho tem o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003, por meio do Sistema Fiscobras.

2. A equipe de auditoria relata que a implantação e pavimentação da BR-265/MG propiciará maior desenvolvimento econômico e social, através do escoamento e intercâmbio da *produção* dos diversos municípios da região, principalmente banana, café, mandioca e milho (fl. 08).

3. Por sua clareza, reproduzo a seguir os principais trechos do despacho do Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secex/MG, cuja proposta de encaminhamento foi aprovada pelo Secretário daquela regional:

" (...) II – EXECUÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA

3 De acordo com o relatório, no exercício de 2000, a Lei Orçamentária definiu créditos orçamentários para dois programas de trabalho distintos, porém para a mesma rodovia BR-265/MG e com o mesmo objetivo: implantação e pavimentação de rodovia (PT-26.782.0230.5704.0006 - R$ 30.000.000,00 e PT-26.782.0230.5704.0013 - R$ 3.500.000,00).

3.1 Para o exercício de 2001, a Lei Orçamentária definiu créditos para um único programa de trabalho (PT-26.782.0230.5704.0029).

3.2 Em 2002, os recursos são provenientes do mesmo PT 26.782.0230.5704.0029, mas estão previstas verbas para a BR-265/MG, relacionadas aos: PT 26.782.0230.5704.0004 (construção de trechos rodoviários no Corredor Leste BR-265/MG – construção do trecho do Alto Rio Doce Desterro de Melo, no valor de R$ 20.000,00; e PT 26.782.0230.5789.0008 - construção de contornos rodoviários no Corredor Leste BR-265/MG – construção do contorno de Ubá, no valor de R$ 50.000,00.

3.3 Segundo o DNIT, para as obras relativas ao PT 26.782.0230.5704.0004, não existe qualquer procedimento em tramitação naquele órgão. Em relação ao PT 26.782.0230.5789.0008, devido à existência do Convênio de Delegação PG-154/00-00 firmado com o DER/MG, que já havia realizado licitação específica para as obras, o então DNER firmou com aquele órgão estadual um Termo de Cessão ou Sub-rogação total do Contrato n.º PJU-22.300/94 (v. fls. 11/12).

III – EXECUÇÃO FÍSICA

4 As obras encontram-se realizadas num percentual de 64%, sendo que 75,20% receberam pavimentação, com previsão de conclusão em julho de 2003 (fls. 12/13).

IV - CONTRATOS

5 O objeto do Contrato n.º PG-161/2000-00 foi a cessão e transferência pelo DER/MG ao então DNER do Contrato n.º PJU-22.135/90, firmado em 26/4/1990, para a implantação e pavimentação da BR-265/MG, trecho Jacuí-São Sebastião do Paraíso, com extensão de 32 km (fl. 14). As demais observações em relação a esses contratos foram registradas e apreciadas no TC-005.316/2001-8 (v. fls. 09 e 16).

6 Em 11/7/2001 foi assinado o Contrato n.º PD/6-0010/01-00 com a EGESA Engenharia S/A, no valor de R$ 19.663.162,10, visando à execução dos serviços de complementarão das obras de implantação e pavimentação da BR-265/MG, no segmento Jacuí-São Sebastião do Paraíso (extensão de 33,61 km), com vigência de 20/07/2001 a 10/07/2003. A equipe esclareceu que, devido a alterações do projeto básico da obra, houve uma redução da extensão da rodovia para 29,61 km e a inclusão da Variante do Curtume numa extensão de 4,00 km (fls. 17/18).

7 O Contrato n.º PD/60042/00-00, assinado com a PROJEL Engenharia Especializada Ltda., no valor de R$ 703.842,94, tem como objeto a elaboração de projeto executivo de implantação e pavimentação da BR-265/MG, subtrecho Alpinópolis-Jacuí, no segmento km 538,8 ao km 598,9 (fl. 18).

8 O Contrato n.º PD/60044/00-00, assinado com a ENECON S.A. - Engenheiros e Economistas Consultores, no valor de R$ 603.139,19, tem como objeto a elaboração de projeto executivo de implantação e pavimentação da BR-265/MG, subtrecho Ilicínea-Entrocamento MG-184, no segmento km 469,7 ao km 517,5 (fls. 18/19).

V – LICENÇA AMBIENTAL

9 Na auditoria anterior, a equipe registrou a ausência de licença ambiental para a contratação das obras, adiantando esclarecimentos do 6º DRF/DNER/MG, no sentido de que à época da vigência do contrato original PJU n.º 22.135/90, firmado em 1990, anterior à Lei n. 8.666/93, não havia tal exigência (fl. 05).

10 Na oportunidade, a equipe havia informado que as alterações do traçado da rodovia realizadas pelo então DNER constituíram fatores de impacto ambiental negativo, havendo a necessidade de o órgão providenciar a licença para a continuidade das obras.

11 Após tomar conhecimento da decisão do Tribunal, proferida no TC-005.316/2001-8, o DNIT adotou providências com vista a elaborar o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e obter junto à Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM a licença para a implantação e pavimentação da BR-265/MG. Até o término da auditoria, a licença ainda não havia sido concedida (fl. 14).

12 Todavia, as medidas mitigadoras estabelecidas no EIA estavam sendo executadas, especialmente as obras de drenagem e recomposição da vegetação dos taludes e das áreas desnudas, próximas ao eixo da rodovia (fl. 11).

13 Assim, a equipe propôs determinação ao DNIT no sentido de observar o disposto na Resolução CONAMA n.º 237/97, providenciando tempestivamente a licença ambiental para os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo I da aludida resolução (fl. 08).

VI – VERIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

14 Durante a visita às obras, a equipe constatou a ocorrência de pontos de erosão e assoreamento em obras de arte corrente e de drenagem, como pode ser verificado nas estacas 793 e 916 (fotos n.º 4 e 5 – fls. 13 e 24/25).

VII - CONCLUSÕES

15 Com efeito, neste relatório não foram assinalados fatos relevantes que justifiquem exame mais detido. As falhas apontas pela equipe (itens 13 e 14 retro) podem ser corrigidas, bastando para isso, que o DNIT adote as providências pertinentes, sugeridas pela equipe de auditoria.

VIII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16 Isto posto, manifesto-me pelo encaminhamento dos autos ao Gab. do Relator, o Excelentíssimo Sr. Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA, propondo, com fundamento nos arts. 1º, II e 43, II, da Lei 8.443/92:

I - determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT):

a) observar o disposto na Resolução CONAMA n.º 237/97, providenciando tempestivamente a licença ambiental para os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo I da aludida resolução, de modo a evitar falha semelhante à ocorrida em relação às obras de implantação e pavimentação da BR/265/MG:

b) providenciar, junto à empresa EGESA Engenharia S/A, a reparação e conservação do trecho executado da BR-265/MG, nos pontos em que ocorreram erosões e assoreamento em obras de arte corrente e de drenagem, como pode ser verificado, por exemplo, nas estacas n.º 793 e 916, ante o disposto no art. 69 da Lei n.º 8.666/93.

II – dar ciência da decisão que advier dos autos, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

III – arquivar o processo.”

É o Relatório.

VOTO

No trabalho de fiscalização realizado pela Secex/MG na obra de construção de trechos rodoviários no Corredor Leste (BR-265/MG-Divisa RJ/MG-Ilicínea-Divisa MG/SP) não foram constatadas irregularidades graves ou indícios de danos ao erário.

2. A equipe verificou apenas a ocorrência de falhas relacionadas à conservação de alguns trechos da rodovia e à situação do licenciamento ambiental do empreendimento. No que se refere a este último ponto, verifico ter sido objeto de determinação do TCU (item 8.1.a da Decisão TCU/Plenário n.º 610/2001), estando em andamento as providências destinadas a saná-lo.

Ante o exposto, acolho a proposta da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 823/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-004.375/2002-2
2. Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
4. Interessado: Congresso Nacional
4.1 Responsável: Luiz Francisco Silva Marcos (Diretor-Geral)
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no artigo 43, I, da Lei n.º 8.443/92, DECIDE:

8.1 – determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que:

a) observe o disposto na Resolução CONAMA n.º 237/97, providenciando tempestivamente a licença ambiental para os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo I da aludida resolução, de modo a evitar falha semelhante à ocorrida em relação às obras de implantação e pavimentação da BR/265/MG;

b) providencie, junto à empresa EGESA Engenharia S/A, a reparação e conservação do trecho executado da BR-265/MG, nos pontos em que ocorreram erosões e assoreamento em obras de arte corrente e de drenagem, como pode ser verificado, por exemplo, nas estacas n.º 793 e 916, ante o disposto no art. 69 da Lei n.º 8.666/93;

8.2 – dar ciência desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério dos Transportes, ao DNIT, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

8.3 – arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TCs-004.599-2002-5; 004.762-2002-6; 005.017-2002-7 e 006.058-2002-4
Natureza: Levantamentos de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Obras rodoviárias e hidroviárias diversas. Ausência de indícios de irregularidades. Comunicação ao Congresso Nacional, ao Ministério dos Transportes e ao DNIT. Arquivamento.

RELATÓRIO E VOTO

Trago à deliberação do Plenário quatro processos - TCs-004.599-2002-5; 004.762-2002-6; 005.017-2002-7 e 006.058-2002-4 - referentes a levantamentos de auditoria em obras rodoviárias e hidroviárias de responsabilidade do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT (Unidade Orçamentária - UO 39252), realizados com o fim de auxiliar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003, por meio do sistema Fiscobras.

2. O Quadro a seguir resume as principais informações acerca de cada um dos processos:

Processo (TC)	**Programa de Trabalho (PT)**	**Descrição sucinta**	**Situação encontrada**	**Parecer da Equipe**
004.599-2002-5	26.782.0235.5708.0007	Construção de ter-chos rodoviários do Corredor Nordeste – BR-226/RN – Currais Novos – Divisa RN/CE.	Execução parcial. Pa-gamentos pendentes. Ausência de indícios de irregularidades ou impropriedades.	Arquivamen-to (fl. 08).
004.762-2002-6	26.782.0232.5842.0002	Adequação de trechos rodoviários no Cor-redor Sudoeste – MS.	PT genérico. Verifi-cadas 3 obras. Au-sência de indícios de irregularidades ou impropriedades.	Arquivamen-to (fl. 04).
005.017-2002-7	26.784.0237.1547.0017	Conclusão da eclusa de Lajeado, no rio Tocantins – TO.	Obra em andamento, tendo sido executados 5,70% do previsto. Ausência de indícios de irregularidades ou impropriedades.	Arquivamen-to (fl. 07).
006.058-2002-4	26.782.0220.2834.0027	Restauração de rodo-vias federais no Estado de Alagoas.	PT genérico. Várias obras em diversas rodovias. Ausência de indícios de irregula-ridades ou improprie-dades.	Arquivamen-to (fl. 08).

3. Em face da não-identificação, pelas equipes de auditoria, de indícios de irregularidades nos referidos processos, foram todos eles objeto de pareceres uniformes, da parte dos Titulares das respectivas Unidades Técnicas, pelo encerramento/arquivamento dos autos correspondentes, o que encontra arrimo no art. 194, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

Pelo exposto, acolho os pareceres uniformes, aos quais acrescento proposta de expedição das comunicações usuais a esse tipo de processo, e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 824/2002-TCU-PLENÁRIO

Processos nºs TC-004.599-2002-5; TC-004.762-2002-6; TC-005.017-2002-7 e TC-006.058-2002-4

Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Interessado: Congresso Nacional
Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
Representante do Ministério Público: não atuou
Unidades Técnicas: Secex RN, MS, TO, CE e AL, respectivamente.

DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 194, inciso I, do RI/TCU, DECIDE:

8.1 - comunicar à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que:

8.1.1 – nos presentes levantamentos de auditoria, não foram constatadas irregularidades na execução dos seguintes programas de trabalho: PT-26.782.0235.5708.0007, PT-26.782.0232.5842.0002, PT-26.784.0237.1547.0017 e PT-26.782.02020.2834.0027;

8.1.2 – os referidos programas de trabalho não constam do quadro VII da Lei nº 10.407/02;

8.2 – arquivar os processos de nºs TC-004.599-2002-5; TC-004.762-2002-6; TC-005.017-2002-7 e TC-006.058-2002-4;

8.3 - dar ciência desta deliberação, mediante a remessa de cópia da presente decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional, à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-004.662/2002-0
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Construção da ponte sobre o Rio Paranaíba na BR 497 em Porto Alencastro/MG. Levantamento de auditoria. Obra paralisada por inexistência de recursos orçamentários. Impropriedade na execução de convênio. Determinação. Recomendação. Ciência ao Ministério dos Transportes, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transporte - DNIT. Arquivamento.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o levantamento de auditoria relativo à construção da ponte sobre o Rio Paranaíba na BR-497/MG, obra pública identificada pelo Programa de Trabalho nº 26.782.0231.5716.0001 e incluída no Plano Especial de Auditoria de 2002, com a finalidade de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária de 2003, por meio do sistema Fiscobras. A auditoria foi realizada no período de 8.4.2002 a 26.4.2002.

Parecer da Unidade Técnica

2. Quanto à importância socioeconômica, a equipe de auditoria da Secex/MG informa à fl. 146 que a obra *"permitirá a ligação rodoviária entre os estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, facilitando e incrementando o desenvolvimento econômico regional, especialmente do Triângulo Mineiro.* (...) *Atualmente, a ligação entre os estados de MG e MS se dá pelo uso de balsas na travessia do rio Paranaíba, meio de transporte lento e perigoso, sujeito às ações do tempo. Na época da cheia, devido à instabilidade climática, torna-se comum a busca de acessos alternativos pelos veículos automotores, com significativo aumento da distância a ser percorrida, o que provoca custos adicionais à economia regional".*

3. Em relação à execução financeira/orçamentária dos recursos oriundos da União, os analistas apresentaram os dados abaixo (fl. 150):

Ano	Valor Orçado (R$)	Valor Liquidado (R$)	Créditos Autorizados (R$)
2002	15.672.000,00	0,00	15.672.000,00
2001	8.170.000,00	5.736.508,00	8.170.000,00
2000	13.000.000,00	8.000.000,00	13.000.000,00
1999	1.500.000,00	0,00	1.000.000,00
1998	5.000.000,00	4.900.000,00	4.900.000,00
1997	8.000.000,00	7.011.982,28	7.120.000,00
1996	6.850.000,00	3.100.000,00	6.850.000,00
1995	0,00	0,00	5.250.000,00
1994	0,00	0,00	0,00
1993	105.187.500,00	52.747.123,00	52.747.123,00

Obs: os valores referentes ao ano de 1993 estão em Cruzeiros Reais

4. A equipe de auditoria observa ainda que *"as dotações orçamentárias relacionadas no calendário de desembolso dizem respeito aos Programas de Trabalho específicos desta obra, a saber: PT 16.088.0537.1204.0661 (1993); PT 16.088.0537.1204.0746 (1995/1996); PT 16.088.0537.1204.0783 (1996/1999); e PT 26.782.0231.5716.0001 a partir do ano de 2000. Com vistas ao término da obra, o DER/MG deverá receber integralmente a dotação de R$ 15.672.000,00 já autorizada no Orçamento da União de 2002, bem como o valor suplementar estimado de R$ 1.728.000,00. (...) As constantes paralisações deste empreendimento, por falta de dotação orçamentária e programação/disponibilização financeira dos recursos, geram elevação de seu custo final, pois quando o reinicio das obras é ordenado, uma parte da verba então alocada destina-se a cobrir a nova mobilização da construtora e a recuperação de serviços eventualmente danificados pelas intempéries."*

5. Quanto à execução física, a equipe de auditoria fez as seguintes observações (fl. 152):

"A infra-estrutura e a meso-estrutura da ponte estão concluídas. Quanto à superestrutura, faltam 84 metros para que haja o encontro de seu tabuleiro, construído a partir das torres MG e MS.

A obra está paralisada desde 1.1.2002, por falta de autorização e liberação de recursos orçamentários.

(...)

Como já salientado no Fiscobras 2001, a paralisação da obra no estágio em que se encontra pode acarretar custos adicionais e prejuízos, pois a estrutura é projetada para trabalhar como um todo, existindo, entre outros problemas, a probabilidade, ainda que pequena, de redução da vida útil de materiais empregados (cabos de aço componentes dos estais), o que eleva o risco de manutenção prematura. Desse modo, torna-se necessário reiterar a comunicação ao Congresso Nacional, promovida por ocasião do Fiscobras 2001, acerca desses fatos."

6. As obras estão sendo executadas com recursos repassados ao DER/MG por intermédio do Convênio nº PG 217/92 (Siafi nº 78906). A equipe de auditoria aponta as seguintes impropriedades na execução desse convênio (fl. 153):

"5.1 A apostila nº 01, de 31.12.2001, introduz a nota de empenho 2001NE001510, de R$ 4.436.508,00, representando o último repasse de recursos ao DER/MG. Apesar desse acréscimo, esse documento não estabeleceu os novos valores para o convênio. Diante dessa omissão, cabe corrigir o valor do repasse do DNER/DNIT, da contrapartida do DER/MG e do total pactuado para R$ 28.767.671,05, R$ 8.630.301,32 e R$ 37.397.972,37, respectivamente.

5.2 Os registros do SIAFI pertinentes ao repasse do DNER/DNIT, contrapartida do DER/MG, total pactuado, vigência e número de termo aditivos, não refletem fielmente a execução orçamentária/financeira do convênio. O correto é indicar a existência de 11 termos aditivos e 1 apostila, com data de vigência abrangendo o período de 3.11.92 a 8.9.2003. Quanto aos valores, o Siafi deve apontar uma verba repassada pelo DNER/DNIT de R$ 28.767.671,05, a contrapartida do DER/MG de R$ 8.630.301,32, e um valor total pactuado de R$ 37.397.972,37."

7. A equipe de auditoria, com a anuência do Sr. Secretário, propõe às fls. 146/148:

"6.1 Determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que observe o disposto no artigo 13 c/c o art. 16 da IN/STN nº 1/97, mantendo atualizadas, no Siafi, as informações atinentes à execução dos convênios celebrados, com especial atenção para o de nº PG-217/92 (Siafi nº 078.906), firmado pelo extinto DNER com o DER/MG, a fim de que conste R$ 37.397.972,37 como valor total; R$ 28.767.671,05 como valor repassado pela esfera federal; R$ 8.630.301,32 como contrapartida estadual; o período de 3.11.1992 a 8.9.2003 como vigência do convênio; e que, no campo 'quantidade de termos aditivos', indique a existência de 11 termos e 1 apostila;

6.2 Determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que aperfeiçoe o instrumento de apostila nº 1, de 31.12.2001, do convênio PG-217/92 (Siafi nº 078.906), celebrado com o DER/MG, visando à inclusão de informações sobre o valor do repasse do DNIT/DNER (R$ 28.767.671,05); da contrapartida estadual (R$ 8.630.301,32); e do valor total pactuado (R$ 37.397.972,37); e

6.3 Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram constatadas irregularidades envolvendo a construção da ponte sobre o rio Paranaíba, em Porto Alencastro, divisa MG/MS (PT 26.782.0231.5716.001), mas, no momento, sua execução está paralisada em face da ausência de recursos orçamentários, sendo que, dadas as peculiaridades de sua tecnologia construtiva, a paralisação dos trabalhos, no estágio atual em que se encontra a execução física do empreendimento, pode causar danos às estruturas já concluídas, com a ocorrência de custos adicionais para sua recuperação."

É o relatório.

VOTO

A equipe de auditoria não encontrou irregularidades na execução das obras de construção da ponte sobre o Rio Paranaíba, na divisa de Minas Gerais com Mato Grosso do Sul.

2. Observa-se somente impropriedades na alteração do Termo de Convênio PG 217/92, feita por apostilamento. Todavia, não me parece que tenha ocorrido a impropriedade apontada.

3. Em primeiro lugar, a apostila em questão (fl. 49) não introduz qualquer alteração no valor do convênio, fixado em R$ 32.136.000,00, conforme item 1 da Cláusula Quinta (11º Termo Aditivo, fl. 47). O apostilamento somente acrescenta o empenho de R$ 4.436.508,00 sem, repito, alteração no valor do convênio.

4. A mesma conclusão é obtida pela análise do constante do quadro de execução financeira/orçamentária apresentado pela Unidade Técnica (item 3 do Relatório). No ano de 2001, consta a liquidação de R$ 5.736.508,00, importância equivalente à soma de R$ 1.300.000,00 com R$ 4.436.508,00, valores correspondentes aos empenhos relacionados no 11º Termo Aditivo, cláusula quinta, item 2 (fl. 47) e na 1ª Apostila (fl. 49), respectivamente.

5. Por isso, deixo de acolher as propostas de determinação relativas ao apostilamento feito pelo DNER.

6. Conforme lembrado pela Unidade Técnica, este Tribunal, no TC-005.364/2001-5, relativo ao levantamento de auditoria realizado em 2001 (Fiscobras 2001), decidiu *"informar à Comissão Mista de*

Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso nacional que não foram constatadas irregularidades na execução da obra, havendo entretanto, riscos de perda das etapas já concluídas, caso a mesma seja paralisada no estágio atual, por falta de recursos orçamentários e financeiros."

7. A obra está paralisada desde 1.1.2002, o que configura o risco de danos às estruturas já concluídas. Oportuna, portanto, a renovação da comunicação ao Congresso Nacional.

Ante o exposto, acolho parcialmente o parecer da Secex/MG e voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 825/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.662/2002-0
2. Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

8.1.1 – não foram constatadas irregularidades envolvendo a construção da ponte sobre o rio Paranaíba, em Porto Alencastro, divisa MG/MS (PT 26.782.0231.5716.001);

8.1.2 – sua execução está paralisada em face da ausência de recursos orçamentários;

8.1.3 – dadas as peculiaridades de sua tecnologia construtiva, a paralisação da obra, no estágio atual em que se encontra, pode causar danos às estruturas já concluídas e a necessidade de custos adicionais para sua recuperação;

8.2 – dar ciência desta decisão ao DNIT, ao Ministério dos Transportes e à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, mediante o envio de cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam; e

8.3 – arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-005.029/2002-8
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)

Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Obras de restauração de rodovias no Ceará. Ausência de política adequada na alocação de recursos. Indícios de obras de restauração de má qualidade em contratos concluídos. Determinações corretivas e para apuração de eventuais danos ao erário. Ciência aos órgãos interessados. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria nas obras de restauração de rodovias federais no Estado do Ceará, segundo o programa de trabalho genérico nº 26.782.0220.2834.0023, realizado com o fim de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003.

2. Pretende-se com essas obras a recuperação de trechos rodoviários severamente danificados, com as conseqüentes melhoria das condições de trafegabilidade e segurança e redução de acidentes e custos de manutenção de veículos.

3. Como se cuida de um programa genérico, cujos recursos são espalhados por diversas rodovias, a estimativa de data para conclusão e de valores ainda necessários fica prejudicada. Sabe-se, entretanto, que no presente exercício estão previstas obras de restauração nas seguintes rodovias: BR-116, ao custo de R$ 6.868.425,86; BR-020, ao custo de R$ 3.450.375,14; e BR-222, ao custo de R$ 1.200.000,00. Portanto, os investimentos totais em 2002 alcançam R$ 11.518.801,00.

4. Foram verificados pela equipe de auditoria, nesta ocasião, trechos restaurados em anos anteriores, por conta de contratos já concluídos, em que se registram as seguintes ocorrências:

a) Contrato PD/3-11/01, firmado com a Delta Construções S/A, no valor de R$ 1.302.554,25, para propiciar a restauração do trecho Jati-Divisa CE/PE da BR-116:

"*1. Foi constatado **in loco** que existe segmento não recuperado no trecho contratado. 2. A atual qualidade do trecho recuperado demonstra que não foram observadas adequadamente as especificações técnicas previstas, dado que vários segmentos, apesar de concluídos no final de 2001, já apresentam sinais de danificações. Em razão da auditoria, o DNER foi informado da situação e se prontificou a tomar as providências necessárias junto à firma construtora.*"

b) Contrato PD/3-13/01, firmado com a Galvão Engenharia Ltda., no valor de R$ 348.416,41, para a recuperação do trecho do km 308 ao 362 da BR-020, entre Fortaleza e Canindé:

"*O trecho previsto para ser restaurado por este contrato (em 28/12/2001) já foi objeto de recuperação pelo Contrato nº PD/3-001/01-00-CEPU, de 15/01/2001. Além disso, em visita **in loco** vimos que entre os km 308 e 315; 338 e 354; 359 e 362; e 373 e 375 existem muitos buracos, o que demonstra a má execução dos serviços contratados, apesar da aplicação de recursos da ordem de R$ 1.643.428,32 durante o exercício de 2001. Fica demonstrado que esse trecho teve em um ano (de janeiro a dezembro de 2001) dois contratos e que em março de 2002 o mesmo ainda se encontrava com vários buracos e com serviços executados já necessitando de reparos, o que comprova que a ação do DNER de restauração de rodovias não está sendo eficiente nem eficaz, propiciando o desperdício de recursos públicos.*"

c) Contrato PD/3-01/01, firmado com a Galvão Engenharia Ltda., no valor de R$ 1.493.807,86, para restauração de anel rodoviário e do trecho do km 308,8 ao 411,2 da BR-020, para parte do qual foi preciso estabelecer outro contrato de recuperação (Contrato PD/3-13/01, descrito na alínea anterior) no período de um ano, o que demonstra a má qualidade dos serviços executados; e

d) Contrato PD/3-13/00, firmado com a Delta Construções Ltda., no valor de R$ 1.492.289,37, para a recuperação do trecho entre a Divisa PB/CE e a Divisa CE/PI da BR-230:

"*Na visita **in loco** foi constatado que no subtrecho Várzea Alegre-Farias Brito não foram previstas obras de drenagem na estrada, como vemos das erosões já apresentadas, além da falta de roçagem no seu acostamento.*"

5. Outras considerações importantes são feitas pela Secex/CE, adiante descritas:

"*Os recursos desse programa de trabalho vão sendo alocados nos trechos que causam maiores repercussões na imprensa local, não existindo, assim, um projeto básico para cada trecho a ser restaurado. Na prática, a maioria dos recursos é utilizada para recuperação de pequenos trechos e*

‘tapa-buracos’ nem sempre eficazes, já que não são eles suficientes para a completa restauração da malha federal no estado.

A inexistência de um planejamento adequado, com vistas à obtenção de uma maior eficiência, propicia um descontrole na aplicação desses recursos.

O DNER (em extinção) e o DNIT têm de implantar uma política séria de restauração das rodovias federais, com projetos definidos para cada trecho e com planejamento adequado de aporte de recursos para esse fim. Somente dessa maneira poderemos evitar desperdício de recursos públicos e ter estradas mais seguras para trafegar.”

6. Ao final, a Unidade Técnica propõe determinar ao 3º Distrito Rodoviário Federal do DNIT que “*implante uma política mais eficiente de restauração das rodovias federais no Estado do Ceará, com projetos definidos para cada trecho e com planejamento adequado de aporte de recursos para esse fim, evitando, dessa maneira, desperdícios de recursos públicos com serviços de recuperação emergencial (‘tapa-buracos’) em trechos já saturados.*”

É o relatório.

VOTO

Estou de acordo com a Secex/CE quanto à necessidade de adoção de medidas corretivas na política de alocação de recursos para restauração de rodovias, como modo de evitar o desperdício de dinheiro com obras de resultados provisórios e ineficazes. Conquanto esta auditoria tenha-se concentrado na situação do Estado do Ceará, logicamente a preocupação estende-se a todo o País, sobretudo quando são manifestas as péssimas condições da malha rodoviária brasileira.

2. Além disso, observo que os indícios de má execução de contratos passados para a restauração de rodovias no estado, em vista do rápido reaparecimento de buracos, merece maior consideração dos órgãos fiscalizatórios e mesmo do DNER. Por isso que compreendo pertinente determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que investigue os motivos pelos quais as obras de restauração dos contratos mencionados pela Secex/CE apresentaram má qualidade, ensejando novos serviços em curto espaço de tempo.

3. Também em função dessas ocorrências seria aconselhável que a Secex/CE promovesse, no início do próximo ano, caso o presente programa de trabalho não seja de novo objeto de fiscalização do Fiscobras, uma auditoria a fim de verificar a recuperação de rodovias programada para este exercício.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 826/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-005.029/2002-8
2. Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/CE
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - determinar ao 3º Distrito Rodoviário Federal do DNIT que implante uma política eficiente de restauração das rodovias federais no Ceará, com projetos específicos para cada trecho e com planejamento adequado de aporte de recursos para esse fim, evitando, dessa maneira, desperdícios de recursos públicos com serviços de recuperação emergencial;

8.2 - determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que investigue as causas da má qualidade da restauração de trechos rodoviários abrangidos pelos extintos Contratos PD/3-11/01, PD/3-13/01, PD/3-01/01 e PD/3-13/00, firmados no âmbito do 3º Distrito Rodoviário Federal no Ceará, apurando a eventual ocorrência de danos ao erário e os respectivos responsáveis e informando este Tribunal sobre os resultados obtidos e as medidas adotadas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

8.3 - determinar à Secex/CE que, caso este programa de trabalho, ou outro que venha a substituí-lo, não seja objeto de fiscalização do Plano Especial de Auditoria de 2003, realize, no primeiro semestre desse ano, auditoria com a finalidade específica de verificar a execução dos contratos e a qualidade das obras de restauração das rodovias BR-116/CE, BR-020/CE e BR-222/CE, programadas para o presente exercício;

8.4 - dar ciência desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-as de que o programa de trabalho objeto deste processo não consta do Quadro VII da Lei nº 10.407/2002 e pode continuar tendo a sua execução normal, haja vista que os indícios de irregularidades aqui identificados são respeitantes a contratos já concluídos;

8.5 - dar ciência desta decisão, assim como do relatório e voto que a fundamentam, ao DNER (em extinção), ao DNIT, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria Federal de Controle Interno; e

8.6 - arquivar o processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-006.084/2002-4
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT e 6º Distrito Rodoviário Federal do DNER (em extinção)
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Restauração de rodovias federais no Estado de Minas Gerais. Ausência de irregularidades graves ou dano ao erário. Recomendações. Ciência ao Ministério dos Transportes, à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado no período de 13/5/2002 a 31/5/2002, tendo como escopo o acompanhamento da restauração de rodovias federais no Estado de Minas Gerais, obra pública identificada pelo Programa de Trabalho 26.782.0220.2834.0031. O trabalho tem o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003, por meio do Sistema Fiscobras.

2. A equipe de auditoria relata que a atividade de restauração é fundamental na gestão da malha rodoviária, importância essa realçada no caso da malha rodoviária federal em Minas Gerais, em razão da alta idade dos pavimentos e de seu mau estado geral de conservação.

3. Os auditores apontam que o PT auditado é genérico, por não estar vinculado a uma determinada obra ou rodovia, sendo a alocação de recursos realizada de forma discricionária pelo DNER (em extinção) e pelo DNIT. Como não houve execução orçamentária do PT de 2002, em virtude do processo de instalação do DNIT, foram selecionados para exame duas obras do PT de 2001: BR-354, em razão da materialidade dos recursos repassados, e BR-494, cuja característica técnica (restauração aliada a duplicação) apresentou o maior custo unitário.

4. Em relação à execução financeira/orçamentária dos recursos da União, os analistas apresentaram os dados abaixo (fl. 8):

Ano	*Valor orçado (R$)*	*Valor liquidado (R$)*	*Créditos autorizados (R$)*
2002	*96.167.964,00*	*0,00*	*96.167.964,00*
2001	*116.945.864,00*	*69.477.365,57*	*138.945.414,00*
2000	*38.710.855,00*	*36.128.217,00*	*48.593.775,00*

5. Quanto ao andamento físico das obras, a equipe anota que, até a data de realização da auditoria, eram os seguintes os percentuais de execução:

a) BR-494: Obras complementares 86%; Terraplenagem 61%; Pavimentação 8%; Obras de Arte Correntes 60%.

b) BR-354: Obras complementares 66%; Terraplenagem 85%; Pavimentação 11%; Obras de Arte Correntes 32%; Sinalização 16%.

6. Os seguintes contratos estão vinculados aos trechos auditados:

I) BR-354

a) Contrato n.º PD/600009/00

Objeto: Restauração da rodovia BR-354, trecho Div. GO/MG - Div. MG/RJ, subtrecho Entr. BR-262 (B) - Entr. MG-050, segmento km 378,7 ao km 436,8, Extensão 58,1 km, Lote 1.

Contratada: Construtora Barbosa Mello S.A.

Data de assinatura: 13/7/2000

Valor inicial: R$ 13.499.774,53

Situação atual: o contrato encontra-se suspenso, aguardando celebração de novo termo aditivo que contemple a substituição do DNER pelo DNIT

b) Contrato n.º PD/60010/00

Objeto: Restauração da rodovia BR-354, trecho Div. GO/MG - Div. MG/RJ, subtrecho Entr. BR-262 (B) - Entr. MG-050, segmento km 436,8 ao km 495,8, Extensão 59 km, Lote 2

Contratada: Construtora Barbosa Mello S.A.

Data de assinatura: 14/7/2000

Valor inicial: R$ 14.799.402,22

Situação atual: encontra-se suspenso, aguardando celebração de novo termo aditivo que contemple a substituição do DNER pelo DNIT

II) BR-494

Contrato n.º PD/6-0015/01-00

Objeto: Serviços de restauração e adequação de capacidade ao acesso de Oliveira na BR-494, trecho Entr.BR-262/MG-Div.MG/RJ, subtrecho Entr.BR-369-Entr.BR-381

Contratada: Construtora Ápia Ltda.

Data de assinatura: 20/8/2001

Valor inicial: R$ 4.338.529,50

Situação atual: encontra-se suspenso, aguardando celebração de novo termo aditivo que contemple a substituição do DNER pelo DNIT.

7. Não tendo constatado irregularidades graves, a equipe de auditoria conclui seu relatório com a seguinte proposta, aprovada pelo Secretário da Secex/MG:

“ a) recomendação ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT - Direção Geral, no sentido de que, ao contratar ou projetar serviços de restauração de rodovias, agregue também

serviços de melhoramentos, de forma a não se limitar a reconstituição da capacidade original do pavimento, certamente superada, tendo em vista a elevada idade das vias na malha rodoviária nacional e a economicidade e eficiência que devem presidir o gasto público;

b) recomendação ao 6º Distrito Rodoviário Federal - em extinção, no sentido de que, na correção do ponto crítico do km 370 da BR-354, altere a solução adotada no projeto para contenção do talude que caiu, de corte 3x2 para a combinação de gabião com caixa de espera, para abrigar o restante do material que cairá da encosta.”

É o Relatório.

VOTO

Por estar fiscalizando um programa de trabalho genérico, relativo à restauração de rodovias federais no Estado de Minas Gerais, a equipe de auditoria optou por selecionar duas rodovias nas quais estavam em curso trabalhos de maior materialidade e complexidade técnica, a saber, BR-354 e BR-494.

2. Não tendo constatado irregularidades graves ou indícios de danos ao erário, a equipe propõe duas recomendações que, entendo, devem ser reformuladas, de maneira a que não reste dúvida de que as medidas são afetas ao poder discricionário dos gestores. Assim, apresento nova redação dos dois comandos.

3. Adicionalmente, dada a suspensão dos contratos n.º PD/600009/00, PD/60010/00 e PD/6-0015/01-00, motivada pelo processo de substituição do DNER pelo DNIT nos termos aditivos correspondentes, entendo cabível a formulação de recomendação ao DNIT no sentido de promover sua regularização.

Ante o exposto, acolho, com os ajustes mencionados, a proposta da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 827/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-006.084/2002-4
2. Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e 6º Distrito Rodoviário Federal do DNER (em extinção)
4 Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no artigo 43, I, da Lei n.º 8.443/92 , DECIDE:

8.1 – recomendar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT que:

a) realize estudos para examinar a viabilidade de, ao contratar ou projetar serviços de restauração de rodovias, agregar também serviços de melhoramentos, de forma a não se limitar à reconstituição da capacidade original do pavimento;

b) adote providências, se ainda não o fez, no sentido de regularizar a assinatura de termos aditivos aos contratos n.º PD/600009/00, PD/60010/00 e PD/6-0015/01-00;

8.2 – recomendar ao 6º Distrito Rodoviário Federal do DNER (em extinção) que avalie a conveniência de, ao proceder à correção do ponto crítico do km 370 da BR-354, alterar a solução adotada no projeto para contenção do talude que cedeu, para a combinação de gabião com caixa de espera;

8.3 – comunicar à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que não foram constatadas irregularidades graves na execução do PT-26.782.0220.2834.0031, mas apenas as impropriedades mencionadas e que o referido Programa de Trabalho não consta do quadro VII da Lei n.º 10.407/02, podendo sua execução prosseguir, sem riscos de prejuízos ao erário;

8.4 – dar ciência desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério dos Transportes e à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

8.5 – arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 004.075/2002-6
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.
Responsável: José Francisco dos Santos Rufino.

EMENTA: Fiscobras 2002. Relatório do Levantamento de Auditoria realizado em cumprimento à Decisão n.º 98/2002 TCU - Plenário. Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí. Determinação. Ciência ao Congresso Nacional e ao DNOCS. Juntada do processo ao TC 926.911/1998-8.

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex Piauí em cumprimento ao Plano Especial de Auditoria em Obras, aprovado por meio da Decisão n.º 98/2002 TCU - Plenário, com o objetivo de verificar a execução das obras referentes à implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí – Programa de Trabalho n.º 20.607.0379.1836.0029.

2.O Relatório consigna que as obras encontram-se paralisadas desde 24.03.1999, nos termos da Ordem de Suspensão n.º 02/1999 emitida pelo DNOCS. Não obstante, a equipe registra um percentual de realização do empreendimento da ordem de 98%, consistente em estações de bombeamento principal e secundárias; adutora; reservatório pulmão; canais de irrigação (100%); 2 pivôs centrais e sistema de irrigação localizada (100%) (fls. 23).

3.Os recursos necessários para a conclusão do projeto foram estimados em R$ 2.547.111,16 (fls. 21) e deverão ser destinados ao fornecimento e montagem de rede de energia elétrica para atender às unidades empresariais, ao fornecimento de equipamentos e materiais para o canal terciário e à recuperação do revestimento interno da adutora principal e da estrada de contorno aos lotes empresariais (fls. 23). A tabela de fls. 22 registra crédito orçamentário autorizado de R$ 300.000,00 para o exercício de 2002.

4.O prazo previsto para a conclusão das obras é de 6 meses, condicionado a um fluxo contínuo e suficiente de recursos, segundo informou o fiscal do DNOCS (fls. 23). Entretanto, não há previsão de

reinício dos serviços, face ao contingenciamento de recursos determinado pelo Congresso Nacional em decorrência de irregularidades existentes no Contrato n.º 17/87, celebrado pelo DNOCS com a EIT-Empresa Industrial Técnica S/A, responsável pela execução das obras de implantação do projeto.

5.O DNOCS, atendendo determinação constante da Decisão TCU Plenário n.º 438/2001, proferida no TC 926.911/1998-8, informou à SECEX/PI, mediante ofício n.º 19/DI, de 18.04.2002, que está providenciando, com a anuência da EIT, o recebimento definitivo dos serviços executados e a rescisão amigável do Contrato n.º 17/87, para, ato contínuo, licitar e contratar os serviços necessários à consecução da 1ª etapa do Projeto Tabuleiros Litorâneos (fls. 10).

6.A Equipe de Auditoria consigna, às fls. 14, que inexiste óbice à execução dos serviços necessários à conclusão do empreendimento por intermédio da contratação de nova empresa, mediante procedimento licitatório.

7. O indício de irregularidade grave no âmbito do Contrato n.º 17/87 apontado no Relatório – utilização, nos termos aditivos celebrados a partir de janeiro de 1991, de preços unitários distintos daqueles originalmente pactuados para alguns itens de serviço, permitindo a realização de pagamento a maior à empresa executora – está sendo analisado no TC 926.911/1998-8, razão pela qual a Equipe de Auditoria, com a anuência do Titular da Unidade Técnica, propõe, conclusivamente, o apensamento dos presentes autos àquele processo (fls. 14).

8.Reputo pertinente a proposição da SECEX/PI, por harmonizar-se com a orientação tratada no item 8.4.2 da Decisão n.º 98/2002 TCU – Plenário, pela qual se determinou as Secretarias de Controle Externo que, na hipótese de existir processo no Tribunal tratando de indício de irregularidade no mesmo empreendimento, proponha a apensação do novo processo ao antigo.

9.Noto que a maioria das ocorrências verificadas na Auditoria, mormente aquelas relativas à operação e manutenção do perímetro de irrigação e à não-interrupção do fluxo de recursos financeiros conveniados, de modo a evitar a deterioração e o sucateamento da infra-estrutura de uso comum, foram objeto de determinações e recomendações expedidas em Decisões do Tribunal nos processos TC 926.911/1998-8, 008.468/2000-5 e 005.126/2001-3, tornando, portanto, desnecessárias novas proposições a respeito. Contudo, há referência expressa no Relatório de Auditoria de que, inobstante a exigência legal de licença ambiental para projetos dessa natureza, a mesma encontrava-se vencida, sendo pertinente a expedição de determinação ao DNOCS sobre o assunto.

10.Ante o exposto, acolho, com as adaptações que julguei necessárias, a proposição da Unidade Técnica e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

IRAM SARAIVA
Ministro Relator

DECISÃO Nº 828/2002 -TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 004.075/2002-6.

2. Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria realizado em cumprimento à Decisão n.º 98/2002 TCU – Plenário.

3. Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

4.Responsável:. José Francisco dos Santos Rufino.

5. Relator: Ministro Iram Saraiva.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex Piauí.

8. O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – determinar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS que providencie tempestivamente a renovação das licenças ambientais relativas ao Projeto Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí, como forma de cumprir a legislação pertinente e viabilizar a continuidade do empreendimento;

8.2 – dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

a) à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, também do Congresso Nacional, informando-lhes que a obra referente à implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Estado do Piauí – Programa de Trabalho n.º 20.607.0379.1836.0029 – consta do Quadro VII da Lei n.º 10.407/2002 em razão de irregularidades na execução do Contrato n.º 017/87 e que a matéria vem sendo acompanhada pelo Tribunal no processo TC 926.911/1998-8, sobre o qual não houve ainda decisão definitiva; e

b) ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas/DNOCS;

8.3 – determinar a juntada dos presentes autos ao TC 926.911/1998-8.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-004.536/2002-5
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria - FISCOBRAS
Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: FISCOBRAS 2002. Obras de construção da Barragem do Castanhão no Estado do Ceará. Ausência de irregularidades. Arquivamento. Remessa de cópias à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de construção da Barragem do Castanhão, localizada no Município de Alto Santo, Estado do Ceará, PT 18.544.0515.3601.0023, em cumprimento à Decisão nº 098/2002-Plenário, para atender demanda do Congresso Nacional.

2.A obra, após concluída, permitirá o acúmulo de 6,7 bilhões de metros cúbicos de água, possibilitando a irrigação de 43.000 hectares de terras férteis, o abastecimento de água para a região metropolitana de Fortaleza, o controle das cheias do Baixo Vale do Jaguaribe, além do aproveitamento hidrelétrico. A equipe destaca, como benefícios previstos com a finalização do empreendimento, a geração de 90.000 empregos permanentes e uma população beneficiada de 2.500.000 habitantes.

3.Realizados os trabalhos, a equipe de auditoria não detectou falhas ou impropriedades na execução da construção referida, propondo, em pareceres uniformes, o arquivamento dos presentes autos e a comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

4.Este Tribunal já realizou duas auditorias na referida obra, em 2000 e 2001, relatadas, respectivamente, no TC 008.615/2000-2 (Decisão nº 778/2000 – Plenário) e no TC 003.516/2001-0 (Decisão nº 122/2001 – Plenário), ocasiões em que não foram detectadas irregularidades. Saliento que a Decisão nº 778/2000 determinou o acompanhamento da execução físico-financeira do Contrato PGE 9/91 firmado pelo DNOCS e a empresa Construtora Andrade Gutierrez S/A, bem como de seus respectivos aditivos, pela SECEX-CE.

Diante do que consta dos autos, acolho as propostas uniformes e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 829/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-004.536/2002-5
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/CE
8. DECISÃO: Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em face do exposto pelo Relator, DECIDEM:

8.1. comunicar, mediante o envio de cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectadas impropriedades ou irregularidades nas obras de construção da Barragem do Castanhão, localizada no Município de Alto Santo, Estado do Ceará, PT 18.544.0515.3601.0023; e

8.2. arquivar os presentes autos.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

11.2 Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-004.783/2002-6
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Fundo Nacional de Saúde - FNS/MS
Interessado: Congresso Nacional
Unidade Técnica: SECEX/CE

EMENTA: Relatório de Levantamento de Auditoria. Apensamento ao TC-275.195/1993-7, que trata da Tomada de Contas Especial com vistas à apuração de irregularidades no Hospital Regional de Itapipoca/CE. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

RELATÓRIO/VOTO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela SECEX/CE em cumprimento ao Plano Especial de Auditoria em Obras Públicas (Decisão nº 098/2002 - TCU -Plenário), tendo como objeto examinar as obras relativas a construção de hospital em Itapipoca/CE, objeto do Programa de Trabalho 13.075.0428.1096.1407, vinculado ao Fundo Nacional de Saúde/MS.

Destaca a Unidade Técnica que as várias irregularidades apontadas (superfaturamento, prestação de contas irregular, execução irregular de convênio, movimentação irregular dos recursos , etc) estão sendo tratadas no TC-275.195/1993-7, relativo a Tomada de Contas Especial, sendo Relator o Ministro Valmir Campelo, motivo pelo qual propõe o apensamento destes autos ao referido processo.

Diante do exposto, acolho a proposta da Unidade Técnica e Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 830/2002 - TCU - Plenário

1. Processo nº 004.783/2002-6
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Fundo Nacional de Saúde
5. Relator: Ministro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/CE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1.determinar o apensamento destes autos ao TC-275.195/1993-6, que trata da Tomada de Contas Especial relativa às irregularidades apuradas nas obras de construção do Hospital Regional de Itapipoca/CE, com recursos do FNS/MS;

8.2. dar conhecimento desta deliberação ao Presidente e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-005.282/2002-6
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Órgão: Departamento Nacional de Obras Contas as Secas - DNOCS
Interessado: Congresso Nacional

EMENTA: Fiscobras 2002. Relatório de Levantamento de Auditoria realizada no Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas no Estado do Ceará (Programa de Trabalho: 20.607.0379.1836.0037).

Inexistência de indícios de irregularidades. Acolhimento da proposta da Secex/CE. Comunicação à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso nacional e ao DNOCS. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO/VOTO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizada no Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas no Estado do Ceará (Programa de Trabalho: 20.607.0379.1836.0037) com recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Referido projeto tem como objetivo produzir frutas e hortaliças, de forma a gerar renda e aumentar a produção e produtividade agrícolas. No momento em que o projeto atingir a estabilidade de produção, em três anos, deverá apresentar os seguintes benefícios: 15.000 empregos diretos; 30.000 empregos indiretos; renda brutal anual de R$ 100.000,00 (cem mil reais).

Conclui a SECEX/CE pela inexistência de irregularidade na presente obra, motivo pelo qual propõe o arquivamento dos presentes autos.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 831/2002 - TCU - Plenário

1. Processo nº 005.282/2002-6
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS
5. Relator: Ministro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/CE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. comunicar à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que o projeto tratado no presente processo, objeto do Programa de Trabalho 20.607.0379.1836.0037, não apresenta indícios de irregularidades;

8.2. remeter cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Departamento Nacional de Obras Contas as Secas.

8.3. determinar o arquivamento dos presentes autos.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-006.631/2002-3
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Obras de construção e recuperação em município da região do baixo São Francisco (Canal de Xingó). Inexistência de irregularidades. Falhas formais. Comunicação. Remessa de cópias à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Determinações. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO/VOTO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada em cumprimento à Decisão nº 98/2002-Plenário, para atender demanda do Congresso Nacional no Programa de Trabalho: 18.544.0515.1851.1326 (obras de infra-estrutura em município da região do Baixo Jaguaribe -Canal de Xingó -nome da UO: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - UO: 53201)

Realizados os trabalhos, a Equipe deste Tribunal apontou falhas de caráter formal, motivo pelo qual propõe, com o endosso da Secretária (fls.24), que o Tribunal efetue determinação a respeito.

Destaca que as irregularidades inicialmente apontadas como graves no Levantamento de Auditoria anterior (TC-003.862/2001-9) foram sanadas, conforme Decisão Plenária nº 076/2002, de 20/02/2002, não havendo óbice à liberação de recursos para o reinício dos estudos pertinentes ao empreendimento Xingó.

Diante do exposto, acolho a proposta da SECEX/SE e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 832/2002-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-006.631/2002-3
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/SE
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. comunicar à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que o projeto tratado no presente processo, objeto do Programa de Trabalho nº 18.544.0515.1851.1326, não apresenta irregularidade grave que obstrua destinação orçamentária;

8.2. com fundamento no disposto nos art.43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 194, inciso II, do RI/TCU, determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba que:

8.2.1. observe o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, fazendo constar dos processos licitatórios para a contratação de obras e serviços o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, de forma a evitar impropriedades dessa natureza, a exemplo do ocorrido na Tomada de Preços nº 32/2001 e, parcialmente, na Concorrência nº 21/2001, no que diz respeito às planilhas detalhadas de orçamento dos serviços pagos;

8.2.2.cumpra o disposto no art. 21 da Lei nº 8.666/93, no que se refere a observância dos prazos mínimos de antecedência para publicação de aviso de licitação;

8.2.3.adote providência no sentido de fazer publicar, se ainda não o fez, o extrato do Contrato 0-21-01-0062/00, juntando o correspondente comprovante ao processo;

8.2.4. observe o disposto no § único do art. 61, da Lei nº 8.666/93, no sentido de que constitui encargo da Administração (contratante) e não da contratada a publicação do extrato do contrato na imprensa oficial, devendo evitar cláusula contratual que atribua tal encargo à contratada, a exemplo do que se verificou na cláusula dezessete do Contrato 0-21-01-0062/00 e na cláusula vinte e um do Contrato 0-08-01-0066/00;

8.2.5.atente-se para o prazo de cinco dias úteis para impugnação, pelos demais licitantes, de eventual recurso, nos termos do § 3º do art. 109 da referida Lei;

8.3. remeter cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.;

8.4. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote providência no sentido de fazer constar, quando do exame das próximas contas da CODEVASF, informações sobre o cumprimento das medidas referidas no item 8.1 retro; e

8.5. arquivar os presentes autos.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO II - CLASSE V – Plenário
TC – 006.027/2000-1 (c/2 Volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Governo do Estado do Espírito Santo
Responsáveis: José Carlos da Fonseca Júnior – ex-Secretário da Fazenda e outros (fl. 01)

Ementa: Relatório de Auditoria realizada no Governo do Estado do Espírito Santo e suas Secretarias. Exame de Convênios e Contratos de Repasse firmados com a União. Transferência dos recursos das contas específicas dos convênios para a Conta Única do Tesouro Estadual. Determinação à Fundação Nacional de Saúde.

Tratam os autos de Relatório de Auditoria, realizada no período de 23.03 a 26.05.2000, com o objetivo de verificar a legalidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio de Convênios ao Governo do Estado do Espírito Santo.

2.Foram realizados levantamentos, por meio do SIAFI, nos convênios firmados com o Governo Estadual, com as Secretarias Estaduais de Assistência Social, Fazenda, Agricultura, Educação, Saúde, Justiça e Cidadania, além da Empresa Capixaba de Pesquisa Agropecuária – EMCAPA e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural no Espírito Santo – EMATER/ES, estas duas últimas transformadas na empresa Capixaba de Pesquisa e Extensão Rural – EMCAPER.

3.Após esse levantamento, foram selecionadas duas Secretarias de Estado, Secretaria de Transportes e Obras Públicas e Secretaria da Agricultura, e também, as empresas estaduais EMCAPER e CESAN –

Companhia Espírito-Santense de Saneamento. Para a fiscalização *in loco* foram escolhidos os Municípios de Montanha e Barra do São Francisco, objetivando verificar a execução de convênio de saneamento básico e de perfuração de poços de água subterrânea.

4.Com relação aos convênios gerenciados pela Secretaria Estadual dos Transportes e Obras Públicas, foram analisados os seguintes: 205/98, 732/99, 845/99, 981/99 e 993/99, onde o concedente foi a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.

5.Estes convênios, com exceção do nº 205/98, cujo objeto é o abastecimento de água, visam à implantação de sistema de esgotamento sanitário. O Estado atua apenas como interveniente, pois uma vez firmado o convênio com a FUNASA, ele celebra convênios com os municípios, que realmente executarão os objetos.

6.A Unidade Técnica verificou que os recursos dos Convênios nºs 732/99, 845/99, 981/99 e 993/99 foram sacados pelo Governo do Estado das contas específicas em 28.02.2000. Por conseguinte, foi desrespeitada a subcláusula primeira da cláusula terceira dos respectivos convênios, que prevê o saque somente para cumprimento do Plano de Trabalho ou para aplicação financeira. Assim, propôs a realização de diligência à Secretaria da Fazenda do Governo do Espírito Santo, pois esta foi a responsável pela movimentação bancária, buscando esclarecimentos para a prática irregular detectada.

7.À época da auditoria, apenas o Convênio nº 205/98 estava sendo executado. A Unidade Técnica observou que, com relação a esse convênio, foram solicitadas alterações nas propostas dos municípios de Atílio Vivacqua e Barra de São Francisco. Sendo que, embora o novo projeto de Barra de São Francisco tenha recebido parecer favorável da área técnica da Coordenação Regional da FUNASA/ES, não foi firmado termo aditivo contemplando a alteração. Dessa forma, a Unidade Técnica considerou pertinente diligenciar à FUNASA e à Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco para saber se foram firmados os necessários termos aditivos ao Convênio nº 205/98 e ao Contrato nº 034/98, respectivamente.

8.Com relação ao município de Mucurici, este convênio representou a continuação das obras de esgotamento sanitário previstas no Convênio nº 541/97. A situação no SIAFI deste é de inadimplência. Portanto, a Unidade Técnica julgou oportuno diligenciar à FUNASA, indagando se já foi instaurada a competente Tomada de Contas Especial.

9.Relativamente ao município de Montanha, distrito de São Sebastião do Norte, onde foram executadas obras de saneamento básico, a CESAN informou que os esgotos coletados pelos fundos não estavam passando pela caixa de areia, o que foi confirmado pela visita *in loco* da equipe de auditoria. Assim, a Unidade Técnica propôs diligenciar à Secretaria de Transporte e Obras Públicas se já foi feita a citada correção.

10.Relativamente à Secretaria de Estado da Agricultura, à EMCAPA e à EMATER foram analisados os convênios relacionados aos programas PRO-HIDRO Emergência/98 e PRONAF, com respeito aos mesmos, a Unidade Técnica considerou não haver necessidade de promover diligência ou audiência.

11.Consoante despacho de fl. 15, foram efetuadas as diligências propostas pela analista, devidamente ajustadas pela Diretora.

12.As informações acostadas aos autos foram analisadas como se segue.

13.O Secretário de Estado da Fazenda juntou documentos que a Unidade Técnica considerou não terem o condão de revelar a total destinação dada aos recursos. Por meio de tabela que reproduzo da instrução da SECEX/ES (fl. 120) pode-se verificar que há recursos onde não há comprovação da destinação, além da ausência de informações sobre a alocação dos mesmos no período entre o saque das contas específicas e o repasse aos municípios.

Com VÊNIO (A)	*SAQUE (B)*	*MONTANTE (C)*	*REPAS SES AOS MUNICÍ PIOS (D)*	*TOTAIS REPASSAD OS (E)*	*DESTI NAÇÃO S/COMPROV. (F)*
845/99	*28.02.2000*	*1.015.834,25*	*31/05/00 – 340.000,00 03/08/00 – 300.000,00 18/10/00 – 200.000,00*	*840.000,00*	*175.834,25*
981/99	*28.02.2000*	*2.817.465,67*	*31/05/00 – 1.094.000,00 18/10/00 – 133.000,00 23/11/00 –*	*1.407.000,00*	*1.410.465,67*

			180.000,00		
993/99	*28.02.2000*	*3.540.177,66*	*31/05/00 – 1.433.487,20* *03/08/00 – 133.000,00* *17/08/00 – 48.000,00* *28/09/00 – 44.000,00* *18/10/00 – 327.000,00* *23/11/00 – 115.000,00*	*2.100.487,20*	*1.439.690,46*

14.Da seguinte forma conclui a Unidade Técnica com relação a este ponto:

"*- em que pese o esforço da SEFAZ em levantar os dados solicitados por esta Secretaria, efetivamente, a documentação apresentada não é suficiente para se demonstrar a movimentação bancária dos recursos, conforme solicitado por esta Secretaria. Os demonstrativos apresentados são parte do sistema financeiro do Governo Estadual (SIAFEM), não sendo estes elementos suficientes para a comprovação do efetivo repasse aos municípios. Dessa forma, entendemos ser necessário para a comprovação, o encaminhamento de cópia das ordens bancárias, cheques, DOC´s e demais documentos pertinentes.*"

15.Com relação à diligência dirigida à Secretaria de Transportes e Obras Públicas, o responsável afirmou terem sido sanadas as pendências existentes, além de dizer que o sistema está em condições de funcionamento. Também foi informado ter sido agendada uma reunião final entre a CESAN, a Prefeitura e a Comunidade visando ao início da operação do sistema.

16.A Unidade Técnica considera que não foram anexados documentos comprobatórios.

17.O Prefeito de Barra de São Francisco afirmou não ter firmado o termo aditivo ao Contrato nº 34/98 devido à ausência de recursos financeiros e ao esgotamento do prazo contratual, adicionou que estão sendo aguardados recursos da CESAN para a continuidade da obra.

18.A SECEX/ES esclarece que foi firmado o Contrato nº 34/98, anterior ao Convênio nº 205/98, englobando diversas obras. Abordando a questão da seguinte forma:

"*Como já consignado no relatório de auditoria existem dois instrumentos (o Convênio nº. 205/98 e o Contrato nº. 034/98) que se referem a mesma obra sem que estejam atrelados um ao outro, pois o contrato é anterior ao convênio, sendo os recursos do primeiro de origem municipal e do segundo de origem federal e estadual. Entendemos que, embora os recursos financeiros não tenham sido repassados pela CESAN, como informa o Prefeito Municipal em seu expediente à fl. 118, se faz necessária a alocação dos recursos financeiros uma vez que a obra vem sendo efetivamente executada com os recursos federais. Daí ter sido promovida a diligência à Prefeitura quanto a firmatura do termo aditivo ao Contrato nº 034/98 retificando as fontes de recursos da obra de implantação do esgotamento sanitário na sede do Município. Ante os fatos aqui descritos torna-se imprescindível a firmatura do aditivo e por ocasião da proposta de mérito nos presentes autos que se determine à Prefeitura providências no sentido de que seja firmado termo aditivo ao Contrato nº. 034/98 alocando os recursos federais provenientes do Convênio nº. 205/98.*"

19.Quanto à diligência promovida à FUNASA, esta informou que o convenente havia apresentado a reformulação da proposta original, que teve parecer favorável do Setor de Engenharia e foi aprovada pelo Coordenador Regional.

20.Assim, a Unidade Técnica considerou suprida a ausência de Termo Aditivo.

21.Relativamente ao município de Mucurici, que mereceu diligência à FUNASA acerca da situação do Convênio nº 541/97, foi informado que a prestação de contas foi aprovada (fls. 108/115).

22.Por fim, propôs a SECEX/ES a audiência do Sr. José Carlos da Fonseca Júnior, Secretário da Fazenda do Espírito Santo, e diligência ao Secretário de Transporte e Obras Públicas, para que encaminhe documento atestando a construção da caixa de areia e a operacionalidade do sistema de esgotamento sanitário, no município de Montanha, distrito de São Sebastião do Norte.

23.Realizadas a audiência e a diligência consoante despachos de fls. 127 e 129, a Unidade Técnica procedeu a nova análise.

24.O Secretário da Fazenda teceu considerações sobre a situação financeira do Estado e o esforço da Administração na sua regularização. Informou que os recursos foram transferidos da conta específica, com a concordância da Secretaria de Transporte e Obras Públicas/SETR, em 28.02.2000, para a conta do BANESTES – Tesouro Estadual, e somente em 31.05.2000, com o pagamento das primeiras parcelas, os

convênios passaram a ser efetivamente executados. Esclareceu que entre essas duas datas foram auferidos rendimentos financeiros da ordem de R$ 474.991,70.

25.A Unidade Técnica ressalta que os recursos não poderiam ter sido transferidos das contas específicas para aplicação que não esteja em conformidade com o plano de trabalho. Condena, o que considera a utilização desses recursos para o custeio da máquina administrativa estadual.

26.Também acrescenta que a documentação apresentada pelo responsável não comprova *"que os recursos mantidos na conta do BANESTES, agregados aos rendimentos auferidos de aplicação financeira, tenham sido resguardados para cumprimento exclusivo do objeto do convênio. A ausência dos extratos bancários deixa margem a incertezas, podendo-se presumir que tais recursos foram utilizados em despesas que não aquelas contempladas no plano de trabalho previstos nos termos dos Convênios n.ºs 845/99, 981/99 e 993/99."*

27.Quanto à comprovação do saldo remanescente, a analista indica trecho da argumentação do responsável, onde os recursos seriam devolvidos às contas do Banco do Brasil quando a situação do Estado permitisse. Assim, conclui que *"tais procedimentos conferiram a essa operação uma verdadeira característica de* ***empréstimo,*** *haja vista que os recursos estão sendo liberados para a execução dos convênios nos municípios na medida em que o Estado julga possível para o restabelecimento da sua própria saúde financeira, condição esta não prevista no convênio firmado entre as partes."*

28.Portanto, a analista conclui que as razões de justificativa não elidiram as impropriedades detectadas, apontando a necessidade de a FUNASA instaurar as respectivas tomadas de contas especiais.

29.Com relação à diligência ao Secretário de Transportes e Obras Públicas, a Unidade Técnica entendeu que o expediente juntado pelo mesmo atestou a realização da caixa de areia, considerando elidida a questão.

30.Dessa forma, a analista Gláucia Maria Garcia Silva efetivou a seguinte proposta, que foi acolhida tanto pela diretora, quanto pelo titular da Unidade Técnica:

"9.1 com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, parágrafo único, c/c art. 58, inciso III, e no Regimento Interno, artigos 165, inciso III, alínea a, 194, § 2º, e 220, inciso III seja aplicada multa ao Sr. José Carlos da Fonseca Júnior no valor a ser estipulado por este Tribunal, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado, na forma da legislação em vigor;

9.2 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da supracitada lei, a cobrança judicial da dívida, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do recolhimento.

9.3 determinar à Fundação Nacional de Saúde que promova a instauração das tomadas de contas especiais dos Convênios nºs 845/99, 981/99 e 993/99, com base no disposto no art. 8º da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a ocorrência de desvio de finalidade dos recursos federais envolvidos, no valor de R$ 1.000.000,00, R$ 2.774.768,80 e R$ 3.477.231,20, respectivamente, encaminhando-se àquela Fundação cópia do relatório e voto da decisão que vier a ser proferida."

31.O Ministério Público junto a esta Corte manifestou-se de acordo com a Unidade Técnica com relação à proposta do item 9.3. Porém, divergiu quanto à apenação dos responsáveis, pois considera que tal providência poderá ser melhor avaliada quando do exame das Tomadas de Contas Especiais a serem instauradas.

É o Relatório.

V O T O

32.A zelosa Unidade Técnica detectou a transferência dos recursos relativos aos Convênios nºs 845/99, 981/99 e 993/99, das suas contas específicas, para a Conta nº 6.000.000-4, do BANESTES, que corresponde à conta do Tesouro Estadual do Governo do Espírito Santo.

33.Esse fato ocorreu em 28.02.2000, e a partir de 31.05.2000, os valores foram sendo repassados aos municípios.

34.Observo, conforme expresso no relatório, que ainda restavam saldos a serem transferidos aos municípios. Além disso, conforme afirmado pelo Secretário de Estado da Fazenda, Sr. José Carlos da Fonseca Júnior, houve um montante de R$ 474.991,70 correspondente aos rendimentos financeiros entre as duas datas mencionadas acima.

35.Inicialmente, os termos de convênio merecem uma análise. Assim dispõe a Subcláusula Primeira da Cláusula Terceira, que trata dos recursos financeiros:

"SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – O ***CONCEDENTE*** *transferirá os recursos previstos nesta Cláusula em favor do* ***CONVENENTE****, em conta bancária específica vinculada a este instrumento, conforme o cronograma de desembolso, somente sendo permitido saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária para aplicação no mercado financeiro."*

36.Também trata dessa matéria a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional – IN/STN nº 01/97:

"Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitido saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro."

37.A transferência dos recursos das contas específicas para a conta do tesouro estadual afrontou o pactuado e o citado normativo.

38.A exigência da manutenção dos recursos em conta específica visa possibilitar uma efetiva ação de controle. Alguns documentos exigidos na prestação de contas: "extrato bancário" e "conciliação bancária" estão intrinsecamente relacionados com essa exigência. Uma comparação do extrato com os pagamentos efetuados quando da execução do convênio permite obter bons indícios sobre a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Além do que permite mensurar os recursos obtidos por meio de aplicações financeiras, que devem, necessariamente, reverter na execução do convênio, ou serem restituídos ao órgão repassador.

39.Movimentar os recursos em conta diversa, onde valores das mais diversas origens transitam, traz, além do desrespeito à norma legal, uma enorme perda de transparência na execução do conveniado. Torna-se mais difícil distinguir quais recursos são relativos ao convênio, além de como apropriar os frutos financeiros.

40.O responsável traz, como razão de justificativa, a dramática situação financeira do Estado. Porém, devemos questionar a validade de tal argumento. Os convênios constituem forma de aplicação descentralizada dos recursos da União, tanto que se dá a necessária sujeição dos Estados e Municípios às exigências federais de controle e prestação de contas.

41.O Secretário da Fazenda à época, no seguinte trecho, revela o tratamento dado aos recursos:

"11 - Como no meu entendimento, repito que agora à distância, os saldos remanescentes se encontram devidamente contabilizados e registrados no SIAFEM, inclusive no que se refere aos rendimentos auferidos pelas aplicações na Conta Única no Tesouro Estadual, e ***desde que se conclua que a situação financeira atual do Estado assim o permita, sempre será possível reverter-se o montante que resta à conta original do Banco do Brasil****."*

42.Em essência, há fortes indícios de que pelo menos parte dos recursos federais foi incorporada ao orçamento do Estado do Espírito Santo. Ressalto que, mesmo que haja o posterior repasse aos municípios ou a devolução à União, podemos concluir que foi efetuado um "empréstimo" dos recursos federais para suprir necessidades imediatas de numerário do Estado, o que foge completamente ao objetivo inicialmente traçado.

43.O legislador constituinte originário traçou como uma das cláusulas pétreas da nossa estrutura republicana o respeito ao federalismo. Para que esse preceito não se transformasse em letra-morta, houve a repartição das receitas tributárias, de modo que cada ente federativo fosse aquinhoado com recursos suficientes a garantir a sua autonomia. Desse modo não há que se falar em razão plausível para o uso de dinheiros originários da esfera federal para compor o orçamento estadual.

44.Considero apropriada a proposta da Unidade Técnica, no sentido de determinar à FUNASA que instaure Tomadas de Contas Especiais com relação aos já citados convênios. Essa medida administrativa é a mais apropriada para a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação de um possível dano ao erário.

45.Quanto à proposta de multa, opto por divergir da SECEX/ES, em prol da argumentação do *Parquet*, pois quando da devida apuração do ocorrido nas tomadas de contas especiais, haverá mais subsídios para se proceder a uma tomada de decisão.

Com essas considerações, acolho em parte a proposta da Unidade Técnica, nos termos indicados pelo Ministério Público, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à elevada apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 833/2002 – TCU – Plenário

1. Processo: TC – 006.027/2000-1 (c/2 Volumes)
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Entidade: Governo do Estado do Espírito Santo
4. Responsável: José Ignácio Ferreira e Vítor Buaiz – ex-Governadores de Estado; José Carlos da Fonseca Júnior – ex-Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo; Jorge Hélio Leal – ex-Secretário Estadual de Transporte e Obras Públicas e Mauro Ricardo Machado Costa – Presidente da FUNASA.
5. Ministro Relator: Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas
7. Unidade Técnica: SECEX/ES
8. Decisão: O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE determinar à Fundação Nacional de Saúde que promova a instauração das tomadas de contas especiais dos Convênios nºs 845/99, 981/99 e 993/99, com base no disposto no art. 8º da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a ocorrência de desvio de finalidade dos recursos federais envolvidos, no valor de R$ 1.000.000,00, R$ 2.774.768,80 e R$ 3.477.231,20, respectivamente, encaminhando-se àquela Fundação cópia do relatório e voto desta decisão.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V – Plenário
TC – 003.743/2002-6
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras. Levantamento de Auditoria em obras que estão sendo realizadas no Estado de Pernambuco. Restauração e duplicação da BR 232 no trecho entre Recife e Caruaru. Identificação de falhas formais. Determinações. Comunicação ao Congresso Nacional e à Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Trata-se de levantamento de Auditoria realizado nas obras de restauração e duplicação da BR 232/PE no trecho Recife-Caruraru.

2.As obras na BR 232 foram, inicialmente, divididas pelo DNER em seis lotes. O contrato relativo ao lote 1 (km 9,7- km 11,5) foi firmado com a Construtora Queiroz Galvão. As obras referentes a esta avença foram concluídas em 2001.

3.Posteriormente, houve a celebração do Convênio PG 233/99-00, por meio do qual foi transferida ao Governo do Estado de Pernambuco, com a interveniência do Departamento de Estradas e Rodagem de Pernambuco, DER/PE, a responsabilidade pela conclusão das obras. O DER, então, houve por bem consolidar os cinco lotes remanescentes, lotes 2 a 6, em dois lotes, contendo o primeiro o trecho do km 11,5 ao km 71,5 e o segundo o do km 71,5 ao 129,9. Os contratos destes lotes estão em execução, com previsão de conclusão para meados de novembro de 2002.

4.A Equipe de Auditoria, em parecer que mereceu anuência do Sr. Secretário, acusou a ocorrência de falhas formais que, para correção, mereceram as seguintes sugestões:

4.1.seja determinado ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte (DNIT) que corrija o cadastro do Convênio PG-233/99-00, celebrado entre o DNER e o Estado de Pernambuco, nos seguintes aspectos:

4.1.1.alteração da data de início de vigência para 20/12/99;

4.1.2.inclusão da informação sobre os três termos aditivos já firmados;

4.1.3. alteração do convenente para o Estado de Pernambuco e o interveniente-executor para o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PE).

4.2.seja determinado ao 4º Distrito Rodoviário Federal (DRF) que promova o recebimento definitivo das obras/serviços constantes dos Contratos de n.º PD-04-009/1999 e PD-04-010/1999, nos termos do art. 73, inc. I, alínea "b", da Lei n.º 8.666/93;

4.3.seja apensado o presente processo ao TC n.º 004.874/2001-4, conforme determinado na Decisão-TCU n.º 98/2002 - Plenário.

É o Relatório.

VOTO

Desta feita, ao fiscalizar a obra de restauração e duplicação da BR 232 no trecho entre Recife e Caruaru a Unidade Técnica identificou falhas formais.

2.Acolho as determinações sugeridas pela Unidade Técnica. Ressalto que o DNER, à época da realização da auditoria pela Secretaria de Controle Externo de Pernambuco, já havia designado comissão para realizar o recebimento definitivo de que trata o art. 73, inc. I, alínea "b", da Lei n.º 8.666/93. A apensação ao TC n.º 004.874/2001-4, relativo à fiscalização procedida nesta obra no exercício de 2001, torna-se necessária em virtude do subitem 8.4.2 da Decisão 98/2002-Plenário. Vale ressaltar que, ao julgar este processo, o Tribunal acatou de forma parcial as justificativas dos responsáveis, promoveu algumas determinações ao DNER e DER e remeteu os autos à SECEX/PE para que examinasse as razões de justificativa referentes às irregularidades detectadas na duplicação do trecho km 9,7 - km 11,5 da BR 232/PE. Portanto, o TC nº 004.874/2001-4 ainda se encontra sob análise nesta Corte.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO Nº 834/2002 – TCU – Plenário

1.Processo: TC – 003.743/2002-6

2.Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
5. Ministro Relator: Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/PE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1. – determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 194, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que que corrija o cadastro do Convênio PG-233/99-00, celebrado entre o DNER e o Estado de Pernambuco, nos seguintes aspectos:
8.1.1. – alteração da data de início de vigência para 20/12/99;
8.1.2. – inclusão da informação sobre os três termos aditivos já firmados;
8.1.3. – alteração do convenente para o Estado de Pernambuco e o interveniente-executor para o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PE).
8.2. – determinar ao 4º Distrito Rodoviário Federal (DRF), com suporte no art. 43, I, da lei 8.443/92 c/c art. 194, II do regimento Interno do TCU, que promova o recebimento definitivo das obras/serviços constantes dos Contratos de n.º PD-04-009/1999 e PD-04-010/1999, nos termos do art. 73, inc. I, alínea "b", da Lei n.º 8.666/93;
8.3. – seja apensado o presente processo ao TC n.º 004.874/2001-4, conforme determinado na Decisão-TCU n.º 98/2002 – Plenário;
8.4 – encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam à Presidência do Congresso e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC – 004.012/2002-6
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Órgãos: Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais e Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP/MG
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais no estado de Minas Gerais. Falhas que não resultaram em dano ao erário. Determinações. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada no Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP/MG, tendo como objetivo o acompanhamento das obras de

construção, ampliação, reforma e reaparelhamento de estabelecimentos penais no Estado de Minas Gerais (PT 14.421.0661.1844.0031).

2.A equipe de auditoria registra que as obras vão propiciar a diminuição do déficit de vagas no sistema prisional do Estado de Minas Gerais, bem como possibilitar a melhoria das condições de recuperação dos condenados, em consonância com a Lei de Execução Penal.

3.Foram selecionadas, pelo critério da materialidade, as obras relativas aos convênios 015/2000, 080/2000, 081/2000 e 039/1999, envolvendo quatro projetos básicos.

4.Em relação à construção de bloco de vivência feminina e oficinas e bloco de administração e serviços gerais na Colônia Penal "Sebastião Sátiro", em Patos de Minas/MG, a equipe ressaltou que o projeto básico inicial não abrangeu toda a obra, além de mostrar-se deficiente, por não possuir os elementos necessários à perfeita caracterização da obra, uma vez que se resumiu, basicamente, à planilha de quantitativos e preços unitários, e em algumas plantas de arquitetura. Não havia, à época da licitação, projetos estruturais, de instalações hidráulicas e elétricas, memorial descritivo, caderno de especificações técnicas e de encargos nem cronograma físico-financeiro.

5.Em relação aos projetos básicos da Colônia Penal "Floramar", em Divinópolis/MG, Colônia Penal de Carmo do Paranaíba/MG e Colônia Penal "Professor Jacy de Assis" em Uberlândia/MG, a equipe teceu as mesmas considerações relatadas no parágrafo anterior.

6.A equipe ressalta que os quantitativos dos itens de serviços relativos às obras objeto dos convênios 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000 deveriam estar separados por edificação, o que permitiria caracterização da obra com nível de precisão adequado, conforme previsto no art. 6º, XI, da Lei nº 8.666/93.

7.Aduz a equipe que os orçamentos das obras objeto dos convênios 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000 (colônias penais de Uberlândia, Patos de Minas, Carmo do Paranaíba e Divinópolis), não apresentavam os respectivos demonstrativos de composição dos cursos unitários, previstos no art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, havendo apenas orçamento sintético, tendo os respectivos projetos básicos apresentado as seguintes deficiências:

a) ausência de projetos estruturais, de instalações hidráulicas e elétricas;

b) ausência de caderno de especificações técnicas e de memorial descritivo da obra;

c) projetos definitivos elaborados após o início das obras.

8.Pondera, por outro lado, que essas ocorrências não resultaram em dano ao Erário nem ao empreendimento, restringindo-se basicamente ao aspecto formal da lei, sugerindo medidas corretivas.

9.Para a execução das obras, foram assinados os Contratos nºs 001/2001 (Construtora Visor Ltda.), 005/2001 (Somavi Planejamento e Construções Ltda.), 13/2000 (CONDA-Construtora Daher Ltda.), 02/2001 (MM Engenharia e Construções Ltda.), 095/1998 (CCM-Construtora Centro Minas Ltda.), 009/2000 (CR&F Empreendimentos Ltda.), 005/2002 (CR & F Empreendimentos Ltda.), 011/2002 (Construtora VIsor Ltda.), 008/2002 (CONDA – Construtora Daher Ltda.), 010/2002 (MM Engenharia e Construções Ltda.), 007/2002 (SOMAVI Planejamento e Construções Ltda.), 009/2002 (CCM – Construtora Centro Minas Ltda.).

10.Em relação a esses contratos, a equipe assinalou as seguintes ocorrências:

a) celebração de termos aditivos que elevaram o valor inicial dos contratos em montante superior ao limite de 25% estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93 (contratos nºs 002/2001, 001/2001, 05/2001 e 13/2000);

b) ausência de formalização de termo aditivo visando à prorrogação do prazo contratual, considerando que os serviços neles previstos continuam sendo executados, a despeito de o prazo ter expirado (contratos nºs 002/2001, 001/2001, 13/2000 e 05/2001);

c) ausência das seguintes cláusulas contratuais obrigatórias que prevejam, em relação aos contratos nºs 002/2001, 001/2001, 13/2000, 05/2001, 011/2002, 0008/2002, 010/2002 e 007/2002):

- critérios de reajustamento dos preços do contrato, informando os índices utilizados (art. 55, III, da Lei nº 8.666/93);

- obrigatoriedade do contratado manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (art. 55, XIII, Lei nº 8.666/93).

11.A equipe esclarece que a ocorrência relatada na alínea **a** retro decorreu da metodologia empregada pelo órgão executor, que tomou como base de cálculo, para os acréscimos contratuais o valor final do contrato, após cada aditamento, incluindo-se as supressões porventura realizadas, e não o valor inicial atualizado do contrato, conforme preconiza o art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

12.Foram constatadas ainda as seguintes falhas nos empreendimentos auditados:

a) ausência de diário de obra descrevendo todas as ocorrências relacionadas com a sua execução (Contratos nºs 01/2001, 02/2001, 13/2000 e 05/2001), consoante o disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/93;

b) os cronogramas físico-financeiros das obras objeto dos convênios 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000 encontram-se desatualizados, dificultando o acompanhamento da sua programação e verificação da compatibilidade da execução contratual ao longo do prazo estipulado para seu término, não estando de acordo com o disposto no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.

13.Em conclusão, a Secex/MG, com fundamento no art. 1º, II, 41, II, e 43, I, da Lei nº 8.443/92, propõe que o Tribunal (fls.57/58):

I - determine à Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais que, na execução de obras financiadas com recursos do Governo Federal, mediante convênios ou instrumentos similares:

a) proceda à programação da sua totalidade, com previsão de custo final e prazo de execução, consoante o disposto no art. 8º da Lei nº 8.666/93, considerando-se que o citado dispositivo não foi observado nas obras relativas aos Convênio nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000;

b) providencie, inclusive para as obras relativas ao Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000:

b.1) os orçamentos das empresas, detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (assim entendido o orçamento analítico, informando o custo dos insumos, mão-de-obra, encargos sociais, BDI, etc.), atendendo ao disposto no art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93;

b.2) os cronogramas físico-financeiros atualizados que possibilitem visualizar o acompanhamento da sua programação e a compatibilidade da execução contratual ao longo do prazo estipulado para seu término, bem como facilitar sua supervisão, em conformidade com o disposto nos arts. 6º, IX, 8º e 67, da Lei nº 8.666/93;

c) não dê início à contratação de empresas para execução de obras sem a existência de um projeto básico que possua os elementos necessários e suficientes para caracterizá-las com nível de precisão adequado, nos termos ao art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, considerando que os projetos iniciais relativos às obras objeto dos Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000 apresentavam, dentre outras, as seguintes deficiências:

c.1) ausência de projetos estruturais, de instalações hidráulicas e elétricas;

c.2) ausência de caderno de especificações técnicas e de memorial descritivo da obra;

c.3) falta de separação dos quantitativos por edificação.

d) observe, nos contratos que tenham por objeto a execução de obras, o limite previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, realizando os acréscimos e supressões contratuais com base no valor inicial do contrato (atualizado, quando for o caso), tendo em vista que houve infração do citado dispositivo nos Contratos nºs 13/2000, 001/2001 e 005/2001;

e) providencie, junto ao Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP:

e.1) a formalização de termos aditivos visando à prorrogação dos prazos dos Contratos 001/2001, 002/2001, 13/2000 e 005/2001 (1ª etapa das obras), considerando que os serviços neles previstos continuam sendo executados, a despeito dos respectivos prazos terem expirado;

e.2) a inclusão de cláusulas obrigatórias previstas na Lei nº 8.666/93, nos contratos relativos às obras objeto dos Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000, que prevejam:

- critérios de reajustamento dos preços do contrato, informando os índices utilizados (art. 55, III);

- obrigatoriedade de o contratado manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (art. 55, XIII).

e.3) a manutenção de diário nas obras, onde sejam anotadas todas as ocorrências relacionadas com a sua execução, de forma a se manter registro atualizado do seu acompanhamento e fiscalização, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

É o relatório.

VOTO

No presente trabalho de auditoria foram identificadas várias falhas em relação às obras de construção, ampliação, reforma e reaparelhamento de estabelecimentos penais no Estado de Minas Gerais.

A Secex/MG, em manifestações uniformes, posiciona-se no sentido de que as irregularidades apontadas não configuram dano ao erário, nem constituem óbice à continuidade às obras, e propõe as determinações que entende necessárias para o perfeito ajuste das práticas administrativas aos ditames da lei.

Ante o exposto, acompanho o posicionamento da Unidade Técnica, e voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO Nº 835/2002 – TCU – Plenário

1.Processo: TC – 004.012/2002-6
2.Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos: Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais e Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP/MG
5. Ministro Relator: Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/MG
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. – determinar à Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais que, na execução de obras financiadas com recursos do Governo Federal:

8.1.1 - proceda à programação da sua totalidade, com previsão de custo final e prazo de execução, consoante o disposto no art. 8º da Lei nº 8.666/93;

8.1.2 - providencie, inclusive para as obras relativas ao Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000:

a) os orçamentos das empresas, detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, atendendo ao disposto no art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93;

b) os cronogramas físico-financeiros atualizados que possibilitem visualizar o acompanhamento da sua programação e a compatibilidade da execução contratual ao longo do prazo estipulado para seu término, bem como facilitar sua supervisão, em conformidade com o disposto nos arts. 6º, IX, 8º e 67, da Lei nº 8.666/93;

8.1.3 - não dê início à contratação de empresas para execução de obras sem a existência de um projeto básico que possua os elementos necessários e suficientes para caracterizá-las com nível de precisão adequado, nos termos ao art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93;

8.1.4 - observe, nos contratos que tenham por objeto a execução de obras, o limite previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, realizando os acréscimos e supressões contratuais com base no valor inicial do contrato (atualizado, quando for o caso);

8.1.5 - providencie, junto ao Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP:

a) a formalização de termos aditivos visando à prorrogação dos prazos dos Contratos 001/2001, 002/2001, 13/2000 e 005/2001 (1ª etapa das obras), considerando que os serviços neles previstos continuam sendo executados a despeito dos respectivos prazos terem expirado;

b) a inclusão de cláusulas obrigatórias previstas na Lei nº 8.666/93, nos contratos relativos às obras objeto dos Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000, que prevejam:

- critérios de reajustamento dos preços do contrato, informando os índices utilizados (art. 55, III);
- obrigatoriedade de o contratado manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (art. 55, XIII);

c) a manutenção de diário nas obras, onde sejam anotadas todas as ocorrências relacionadas com a sua execução, de forma a se manter registro atualizado do seu acompanhamento e fiscalização, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93;

8.2 – encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam à Presidência do Congresso e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V – Plenário
TC – 008.361/2002-5

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Entidade: Governo do Estado de Pernambuco

Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Levantamento de auditoria. Ausência de indícios de irregularidades ou dano ao erário. Arquivamento.

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria nas obras de contenção de enchentes – contenção do avanço do mar na Região Metropolitana do Recife/PE (PT 18.542.0515.1845.0332), realizado pela SECEX/PE, no período de 10 a 14.6.2002, em cumprimento à Decisão nº 098/2002- TCU – Plenário – Sigiloso (in Ata nº 04/2002 – Plenário).

2.Segundo informado pela equipe de auditoria, o empreendimento em foco destina-se a ações nos municípios pernambucanos de Paulista (litoral norte de Recife) e de Jaboatão dos Guararapes (litoral sul de Recife), no sentido de, no primeiro caso, evitar graves prejuízos decorrentes do avanço do mar sobre as praias que ali se verificam, e, no segundo caso, permitir o escoamento de águas pluviais represadas, que atingem amplas áreas populosas, acarretando prejuízos privados, e comprometendo a infra-estrutura municipal.

3.O Orçamento Geral da União destinou créditos da ordem de R$ 18.739.999,00 (dezoito milhões, setecentos e trinta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais), não havendo, por ocasião da auditoria, qualquer convênio celebrado entre o Estado de Pernambuco, ou com os municípios contemplados.

4.Outrossim, informa a SECEX/PE que a obra não foi iniciada, não tendo sido empenhados os recursos do Orçamento para tal fim, e tampouco verificadas quaisquer irregularidades, razão que propendeu a Unidade Técnica a propugnar o arquivamento destes autos.

É o Relatório.

VOTO

Em vista da constatação da inexistência de irregularidades nas obras de contenção do avanço do mar na Região Metropolitana do Recife/PE (PT 18.542.0515.1845.0332), entendo pertinente o encaminhamento proposto, no sentido de determinar-se o arquivamento dos presentes autos, nos termos do art. 194, I, do RI/TCU.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO N° 836/2002 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n° TC – 008.361/2002-5.
2. Classe de Assunto: III – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Governo do Estado de Pernambuco.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX/PE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1. com fundamento no art. 194, I, do Regimento Interno/TCU, arquivar o presente processo;
8.2. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a precedem à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do quorum:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa
11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V – Plenário
TC – 008.362/2002-2
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Entidade: Governo do Estado de Pernambuco
Interessado: Congresso Nacional

Ementa: Fiscobras 2002. Levantamento de auditoria. Ausência de indícios de irregularidades ou dano ao erário. Arquivamento.

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria nas obras de contenção de enchentes – obras de contenção de encostas de morros nos municípios com menos de 200 mil habitante da Região Metropolitana do Recife/PE (PT 18.542.0515.1845.0334), realizado pela SECEX/PE, no período de 10 a 14.6.2002, em cumprimento à Decisão nº 098/2002- TCU – Plenário – Sigiloso (in Ata nº 04/2002 – Plenário).

2.Segundo informado pela equipe de auditoria, o empreendimento em foco, ainda não iniciado destina-se a ações preventivas de governo nos municípios menores da Região Metropolitana do Recife, no sentido de eliminar os riscos para grandes contingentes populacionais que habitam as encostas dos morros ali existentes, no tocante aos desmoronamentos provocados pelas chuvas, e os danos decorrentes destas situações.

3.O Orçamento Geral da União destinou ao Programa de Trabalho créditos da ordem de R$ 7.579.999,00 (sete milhões, quinhentos e setenta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais), não havendo, por ocasião da auditoria, qualquer convênio celebrado entre o Estado de Pernambuco, ou com os municípios contemplados pelo projeto.

4.Outrossim, informa a SECEX/PE que a obra não foi iniciada, não tendo sido empenhados os recursos do Orçamento para tal fim, e tampouco verificadas quaisquer irregularidades, razão que propendeu a Unidade Técnica a propugnar o arquivamento destes autos.

É o Relatório.

VOTO

Em vista da constatação da inexistência de irregularidades nas obras de contenção de encostas de morros nos municípios com menos de 200 mil habitante da Região Metropolitana do Recife/PE (PT 18.542.0515.1845.0334), entendo pertinente o encaminhamento proposto, no sentido de determinar-se o arquivamento dos presentes autos, nos termos do art. 194, I, do RI/TCU.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO N° 837/2002 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n° TC – 008.362/2002-2.
2. Classe de Assunto: III – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Governo do Estado de Pernambuco.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX/PE.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 194, I, do Regimento Interno/TCU, arquivar o presente processo;

8.2. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a precedem à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Grupo I - Classe V - Plenário
TC-008.580/2001-3

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidade: Estado do Rio Grande do Norte/Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania.
Interessado: Congresso Nacional.

Ementa: Fiscobras 2001. Levantamento de Auditoria. Construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais no Estado do Rio Grande do Norte. Indícios de irregularidades na execução de certos projetos. Convocação aos autos dos agentes arrolados. Comunicação ao Ministério da Justiça e à Secretaria Federal de Controle Interno acerca dos pontos tratados em sede de audiência prévia dos responsáveis. Proposta de aplicação de multa ao Chefe do Poder Executivo Estadual. Óbice de ordem processual a impedir a concretização da medida punitiva. Questionamento quanto à realização de despesa em momento anterior ao da celebração do instrumento regulador. Caráter continuado dos serviços e utilização da verba em fim compatível com o objeto do convênio. Recomendações. Determinações. Comunicação. Remessa de cópias à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RN nas obras de construção das penitenciárias de Alcaçuz, Parnamirim, Canguaretama e Presídio Provisório de Caraúbas, relativas ao Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0031 – Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais no Estado do Rio Grande do Norte. Os trabalhos de campo foram conduzidos no período de 01/06 a 21/06/2001.

2.Os achados de auditoria foram consignados no formulário padrão do sistema FISCOBRAS/2001 (f. 153/169). Cabe acusar que o correspondente Programa de Trabalho está registrado no quadro VII da Lei 10.407, de 10 de janeiro de 2002 (LOA/2002), mediante iniciativa da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

3. A partir da compreensão inicial do Órgão Técnico, de que os questionamentos estavam a sugerir indícios de irregularidade, foi providenciada a expedição de Avisos ao Sr. Ministro de Estado da Justiça (f. 198/202) e ao Sr. Secretário Federal de Controle Interno (f. 203/207), com o fito de informar às referidas autoridades o teor dos expedientes de audiência prévia dirigidos aos responsáveis chamados aos autos.

4.Os agentes convocados a oferecer razões de justificativa são os seguintes:

"- *Vicente Inácio Martins Freire – Secretário da Infra-Estrutura do Estado do RN – Ofício nº 491/2001 – fls. 187;*

- Francisco Dagmar Fernandes – Ex-Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN – Ofício nº 492/2001 – fls. 188/189 e Ofício complementação nº 761/2001 – fls. 455;

- Carlos Eduardo Nunes Alves – Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN – Ofício nº 493/2001 – fls. 190/191 e Ofício complementação nº 762/2001 – fls. 456;

- João Josino do Forte Neto – Chefe da Unidade de Finanças e Planejamento da Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN – Ofício nº 494/2001 – fls. 192/193;

- Antônio Alberto Saturno Diniz – Engenheiro da Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN – Ofício nº 495/2001 – fls. 194;

- Antemildo Batista de Andrade – Engenheiro-Fiscal da obra de construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz – lotado na Secretaria da Infra-Estrutura do Estado do RN – Ofício nº 497/2001 – fls. 195/196;"

5.Apresentados os esclarecimentos de interesse, a instrução a cargo da Secex/RN empreendeu o exame constante às f. 490/507, do qual reproduzo o seguinte excerto como parte integrante deste Relatório:

"DA ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS

*4. **INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES:***

4.1.**alteração da localidade da obra licitada (penitenciária), transferida de Nova Cruz para Canguaretama, sem ter sido feita alteração do Edital 17/01-SIN/CONCORRÊNCIA, ferindo os princípios básicos da licitação previstos no art. 3º da Lei 8.666/93;**

***OUVIDOS EM AUDIÊNCIA**:*

Vicente Inácio Martins Freire – Secretário da Infra-Estrutura do Estado do RN – SIN, e

Carlos Eduardo Nunes Alves - Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS:

O Secretário de Infra-Estrutura alega que durante o procedimento licitatório não ocorreu qualquer mudança na localidade da obra e se porventura após a licitação ocorreu alguma modificação deve ser questionada a SEJUC – Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do RN.

Quanto ao Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN comparece aos autos informando: "que o objeto do convênio não chegou a ser firmado, por conseguinte, não houve a transferência dos recursos, descaracterizando, portanto, todo o procedimento inicial proposto, face às dificuldades apresentadas para a sua realização." Com relação aos recursos, estes estão sendo utilizados na Ampliação do Regime Fechado da Penitenciária Agrícola "Dr. Mário Negócio" em Mossoró, devendo o restante dos recursos ser aplicado nos projetos: Construção do Regime Semi-Aberto do Complexo Penal "Dr. João Chaves", Reforma e Ampliação da Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento e da Reforma do Presídio Regional de Pau dos Ferros.

DA ANÁLISE – ARGUMENTAÇÃO

Segundo o Ofício apresentado às fls. 01 e a Lei Municipal nº 841/2001(fls. 02) ficou proibida a construção, edificação ou mesmo instalação de estabelecimentos Penitenciários no Município de Nova Cruz/RN. Assim, segundo informações obtidas durante a auditoria, a obra licitada seria transferida para o Município de Canguaretama.

Esclarece o Secretário da SEJUC que o convênio não se efetivou, descaracterizando todo o procedimento licitatório. Com relação aos recursos, estes estão sendo utilizados na Ampliação do Regime Fechado da Penitenciária Agrícola "Dr. Mário Negócio" em Mossoró, devendo o restante dos recursos ser aplicado nos projetos: Construção do Regime Semi-Aberto do Complexo Penal "Dr. João Chaves", Reforma e Ampliação da Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento e Reforma do Presídio Regional de Pau dos Ferros.

Assim sendo, cabe propor ao Ministro-Relator, Lincoln Magalhães da Rocha, que permute a inspeção já autorizada (fls. 186) , para o primeiro semestre de 2002, a obra Penitenciária Estadual de Canguaretama, pela Ampliação do Regime Fechado da Penitenciária Agrícola "Dr. Mário Negócio" em Mossoró/RN;

4.2.descumprimento do item 8.3 do Acórdão/TCU nº 077/96-Plenário, publicado na Ata 22/96, que determinou que o veículo (Santana, CL 1.8, ano 1992) cedido pela Construtora A.Gaspar S. A. somente fosse utilizado nos serviços de fiscalização da obra, consoante estipula o subitem 14.2 do Edital de Licitação nº 15/89 da SOE, parte integrante do contrato nº 003/89-SOE, construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, tendo sido constatado pela equipe de auditoria que o citado veículo é utilizado como carro de representação, pelo Secretário Adjunto da Secretaria Estadual de Infra-Estrutura;

***OUVIDO EM AUDIÊNCIA**:*

Vicente Inácio Martins Freire – Secretário da Infra-Estrutura do Estado do RN - SIN

JUSTIFICATIVA APRESENTADA:

Informa o Secretário da SIN que o Secretário Adjunto daquela Secretaria utiliza outros veículos da SIN para efetivar sua representação. Afirma que o veículo citado é utilizado apenas para fiscalização da Coordenadoria de obras e serviços – COS/SIN, e que, por ser um veículo de 1992, com nove anos de uso , não oferecendo segurança e gerando gastos financeiros em decorrência dos seus problemas mecânicos, executa percursos pequenos.

DA ANÁLISE – ARGUMENTAÇÃO

Uma vez que o veículo deve ser utilizado na fiscalização da obra Penitenciária de Alcaçuz, propomos que o veículo seja incorporado ao patrimônio da Penitenciária de Alcaçuz.

4.3.cumprimento parcial do objeto do Convênio nº 078/2000, em face de faltarem 15% para concluir a Unidade de Vida Especial da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, estimados em R$ 150.000,00 pelo engenheiro-fiscal da obra (preços contratuais atualizados pela variação do INCC até junho/2001), em descumprimento ao § 1º, do art. 2º, e 22 da IN/STN nº 01/97 e à alínea "a" da Cláusula Décima do Termo de Convênio 078/2000;

4.4. falha no dimensionamento dos custos para a construção das Unidades de Administração e de Vida Especial da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, culminando no cumprimento parcial do objeto do Convênio nº 078/2000, restando pendentes 15% para concluir a Unidade de Vida Especial, estimados em R$ 150.000,00 pelo engenheiro-fiscal da obra (preços contratuais atualizados pela variação do INCC até junho/2001), em descumprimento ao § 1º, do art. 2º, e 22 da IN/STN nº 01/97 e à alínea "a" da Cláusula Décima do Termo de Convênio 078/2000;

4.5.aplicação de parte dos recursos do Convênio nº 078/2000 em desacordo com seu Plano de Trabalho, contrariando o inciso IV, do art. 8º, da IN/STN nº 01/97 e a alínea "a" da Cláusula Décima Quarta do Termo de Convênio citado. Foi constatada pela equipe de auditoria a realização dos seguintes serviços fora do objeto do Convênio: concretagem para fechamento de combogós e brises das Unidades de Vida Masculina e Unidade Médica e Inclusão e passarelas, pintura da Unidade de Vida Reservada, montagem de cerca de proteção da Unidade de Administração e outros pequenos serviços de manutenção, que montam a quantia de R$ 42.438,77, os quais atualizados pela variação do INCC, de abril/94 a abril/98, somam R$ 73.898,63;

OUVIDOS EM AUDIÊNCIA

Francisco Dagmar Fernandes – Ex-Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

Carlos Eduardo Nunes Alves - Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

Antemildo Batista de Andrade – Engenheiro-Fiscal da obra de construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz – lotado na Secretaria da Infra-Estrutura do Estado do RN;

João Josino do Forte Neto – Chefe da Unidade de Finanças e Planejamento da Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN; e

Sr. Antônio Alberto Saturno Diniz, engenheiro da Secretaria do Trabalho, da Justiça e da Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS:

Cabe analisar as justificativas apresentadas em conjunto por tratarem de matéria semelhante.

- Sr. Francisco Dagmar Fernandes informa que exerceu o cargo de Secretário de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania – SEJUC no período de 31/05/2000 a 19/12/2000, tendo assinado o convênio 78/2000, porém a vigência do convênio perdurou até 30/07/2001, época em que ele não atuou como Secretário.

- Sr. Carlos Eduardo Nunes Alves ratifica o não cumprimento do objeto do convênio 78/2000 (Unidades de Vida Especial e de Vida Masculina) e informa que o fato motivador foram as fugas ocorridas, nas quais foram detectados alguns pontos frágeis e passíveis de serem revistos, tendo este fato inclusive ensejado a celebração do termo aditivo prorrogando o prazo de vigência deste convênio, norteando assim a execução de determinados serviços não previstos na estimativa da SEJUC. Informa que, em razão da urgência e da insuficiência de recursos financeiros que o Estado do Rio Grande do Norte se encontrava, foi necessário utilizar parte dos recursos do citado convênio. Informa que o erário estadual através da SEJUC passou a assumir a realização das despesas para a consecução e cumprimento do objeto do citado convênio através do Processo nº 280773/01-SEJUC, essa atitude não resultou prejuízo nem prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico .

- Antemildo Batista de Andrade – informa o engenheiro que: " a execução daquela unidade corrigiu os pontos frágeis dos blocos que o antecederam, sendo construído dentro de um padrão técnico compatível com as normas específicas, inclusive com cuidados especiais como piso de concreto armado e fundações com profundidade mínima de 2,50 m, evitando a possibilidade de escavação de túneis para fuga, além de todas as paredes serem em concreto armado, inclusive as divisórias".

- João Josino Forte Neto – ratifica as irregularidades e informa que para manter em segurança os apenados devidamente confinados no estabelecimento prisional foi necessário utilizar os recursos advindos do convênio 78/2000 para reparar os danos e fragilidades verificadas na penitenciária.

- Antônio Alberto Saturno Diniz – Informa que não houve qualquer falha de dimensionamento, o que ocorreu foram fatos supervenientes à elaboração do plano de trabalho, os quais obrigaram a SEJUC a adotar medidas cabíveis, a fim de coibir as fugas empreendidas na Penitenciária de Alcaçuz. As modificações ocorridas entre o plano de trabalho e a execução da obra se deram por questões de segurança e obedeceram rigorosamente as demais normas do direito administrativo. Reporta que o Governo estadual esta aportando recursos no montante de R$ 247.982,56 com as justificativas técnicas que se prestam ao caso.

DA ANÁLISE – ARGUMENTAÇÃO

As justificativas apresentadas pelos engenheiros Antemildo e Antônio Alberto, pelo Sr. João Josino e pelo atual secretário da SEJUC comprovam as irregularidades, ou seja o desvio de recursos da unidade de vida especial para outras unidades já acabadas, impossibilitando a conclusão do bloco de Vida Especial. As irregularidades são justificadas alegando a fuga de presos registrada naquele estabelecimento penal, necessitando com urgência de reparar falhas de projeto nas unidades em construção e recuperar os estragos feitos na estrutura já existente, devido a fuga dos presos. Os recursos são do convênio nº 78/2000 e esse desvio contraria o § 1º, do art. 2º, e 22 da IN/STN nº 01/97 e a alínea "a" da Cláusula Décima do Termo de Convênio 078/2000. Os recursos federais montam R$ 73.898,63 e foram utilizados para reparar danos causados em prédios já concluídos, caracterizando reparo ou manutenção que deveria ser arcada com ônus estadual. Porém, a situação foi contornada com a reposição de recursos advindos da esfera estadual Processo 280773/01-SEJUC, firmado em 03/08/2001, podendo ser atribuído o mérito a esta inspeção. Verifiquei ***in loco*** *a existência do citado processo, constatando a alocação de R$ 247.926,47 de recursos estaduais para a conclusão da Unidade de Vida Especial (anexei às fls. 475/482), valor este que cobre os recursos desviados (R$ 73.898,63) para recuperar os danos causados nas fugas e as alterações de projeto para reforçar a segurança (R$ 150.000,00). Quanto ao prazo do convênio, foi firmado o 1º termo aditivo (fls. 483/487) ao convênio 78/2000, prorrogando o prazo de 31/07/2001 para 31/11/2001. Assim sendo, uma vez que os recursos desviados foram aplicados para sanar uma situação de emergência, dentro da própria obra (Penitenciária Estadual de Alcaçuz) e uma vez que a SEJUC/RN conseguiu alterar o prazo de vigência do convênio 78/2000, bem como repor os recursos para conclusão da Unidade de Vida Especial, devendo ser alcançado o objeto do convênio 78/2000 e corrigidas as falhas advindas de projeto, acato como sanadas as irregularidades.*

4.6. inserção dos serviços de concretagem para fechamento de combogós e brises (que não fazem parte do objeto do Convênio 078/2000) dentro do item XIII - Unidade de Vida Especial, da planilha de medição, quando, de fato, esses serviços foram executados em Unidades já concluídas e em uso;

OUVIDOS EM AUDIÊNCIA:

Antemildo Batista de Andrade – Engenheiro-Fiscal da obra de construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz – lotado na Secretaria da Infra-Estrutura do Estado do RN;

JUSTIFICATIVA APRESENTADA:

Tratando-se de serviço com a mesma especificação do que estava sendo executado na Unidade de Vida Especial, optou-se em colocá-lo naquela planilha pela facilidade de operação, caso contrário, seria necessário trabalhar em arquivos antigos executados em outros aplicativos, as medições daquela obra atualmente são realizadas em Planilha Excel. Cabe observar que, procedendo dessa maneira, nenhum prejuízo é causado a qualquer das partes, haja vista que o valor de cada medição é encontrado pela diferença entre o valor acumulado atual, (soma do total de cada planilha) e o acumulado medido anteriormente. Convém salientar, ainda, que foi elaborada uma memória de cálculo separadamente, para estes serviços.

DA ANÁLISE – ARGUMENTAÇÃO

Na justificativa apresentada pelo engenheiro fiscal depreende-se que ele próprio tomou a iniciativa de lançar serviços realizados em outros blocos já construídos dentro da planilha de medição da unidade de vida Especial, acarretando distorções e dificultando a transparência da aplicação dos recursos. Contudo, a situação foi desvendada pela Equipe de inspeção, tendo o Estado do Rio Grande do Norte adotado medidas de reparar o dano causado. Cabe recomendar à Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Norte que, na fiscalização de obras envolvendo recursos federais, oriente a sua equipe técnica para cumprir fielmente o pactuado nos termos de convênio e estabelecido nos planos de trabalho, devendo ser emitido boletim de notificação ao deparar com alterações do plano de aplicação.

4.7.Inexistência de aplicação no mercado financeiro dos recursos repassados pela União, contrariando os incisos I e II do § 1º do art. 20 da IN/STN nº 01/97 e § 1º da Cláusula Sétima do Termo de Convênio nº 078/2000, conforme a seguir discriminado:

1) R$ 837.000,00 - período: 26.09 a 01.12.2000;

2) R$ 745.349,31 - período: 01.12 a 18.12.2000;

3) R$ 542.878,16 - período: 28.12.2000 a 05.01.2001;

Além das razões de justificativa, quanto a esse item, deve ser apresentado o valor dos rendimentos que deixaram de ser auferidos, pela não aplicação dos valores supracitados no mercado financeiro, mediante demonstrativo elaborado pelo Banco do Brasil, em papel timbrado e assinado por aquela instituição financeira.

<u>OUVIDOS EM AUDIÊNCIA</u>

Francisco Dagmar Fernandes – Ex-Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

Carlos Eduardo Nunes Alves - Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN; e

João Josino do Forte Neto – Chefe da Unidade de Finanças e Planejamento da Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN.

<u>JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS:</u>

Os responsáveis são unânimes em afirmar que os recursos foram aplicados, para isso apresentam às fls. 260 o Decreto Estadual nº 14.279/99 que estabelece obrigatoriedade advinda de contrato junto ao Banco do Brasil S/A de aplicar automaticamente os recursos do erário estadual. Constam também às fls. 210 e 340 informações a respeito dos seguintes rendimentos:

R$ 837.000,00 - período: 26.09 a 01.12.2000 – Rendimento R$ 13.894,03;

R$ 745.349,31 - período: 01.12 a 18.12.2000 – Rendimento R$ 2.918,90;

R$ 542.878,16 - período: 28.12.2000 a 05.01.2001 – Rendimento R$ 925,93;

Totalizando R$ 17.738,86.

DA ANÁLISE

As justificativas apresentadas não configuram a realidade, pois consta no processo às fls. 91/99 extrato da conta corrente 8.114-0, o qual comprova que nos períodos citados os recursos não foram aplicados. Quanto ao Decreto 14.279/99, citado pelos responsáveis, a obrigatoriedade repassada ao Banco do Brasil refere-se a recursos da Conta Única do Tesouro Estadual, o que não envolve as conta corrente aberta especificamente para movimentar o convênio 78/2000. Assim sendo, os R$ 17.738,86 configuram prejuízo e desobediência ao § 1º da Cláusula Sétima do Termo de Convênio 078/2000 e os incisos I e II do § 1º, da IN/STN nº 01/97, devendo ser repostos à conta do convênio. No entanto, o Governo Estadual, por meio do Processo nº 280773/01-SEJUC, firmado em 03/08/2001, alocou na obra o montante de R$ 247.926,47, se deduzirmos os valores desviados do convênio, advindos de reparos e manutenções referente às fugas, no valor de R$ 73.898,63 , teríamos um saldo de R$ 174.027,84, valor este suficiente para cobrir o prejuízo advindo da não aplicação dos recursos, portanto, entendo como reposto o prejuízo causado, devendo ser determinado ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em especial, à Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte – SEJUC que cumpra fielmente as normas pactuados nos termos de convênios, em especial as cláusulas de movimentação dos recursos, bem como os incisos I e II do § 1º do art. 20 da IN/STN nº 01/97, que determina que os recursos transferidos pela União, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados.

4.8. saque indevido dos recursos da conta específica do Convênio, contrariando o inciso XIX, do art. 7º e o art. 20 da IN/STN nº 01/97; a Cláusula Sétima do Termo de Convênio nº 078/2000; a

Decisão/TCU nº 237/98-2ª Câmara e o Decreto Estadual nº 14.279/99, com a redação dada pelo Decreto Estadual nº 14.613/99. Em 26.09.2000, os recursos repassados pela União no valor de R$ 837.000,00 foram sacados da conta corrente específica em 26.09.2000, somente retornando em 27.10.2000;

OUVIDOS EM AUDIÊNCIA:

Francisco Dagmar Fernandes – Ex-Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

Carlos Eduardo Nunes Alves - Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN; e

João Josino do Forte Neto – Chefe da Unidade de Finanças e Planejamento da Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS:

Os gestores ouvidos informam que a retirada dos recursos da conta específica do convênio vem cumprir uma determinação estadual (Decreto 14.279/99), para lançamento na contabilidade estadual, devendo ser retornado no prazo de 48 horas. Decorrido o prazo de 48 horas, sem que o numerário fosse reposto à conta do convênio, o Secretário da SEJUC oficializou ao titular da Secretaria do Planejamento e das Finanças, apresentando inclusive cópia do ofício 732/2000-GS/SEJUC, datado de 29/09/2000.

DA ANÁLISE

Os responsáveis procedem desta forma alegando estar cumprindo normas estaduais (Decreto 14.279/99 alterado pelo Decreto 14.613/99), contudo, entendo que se tratando de recursos da União se aplica a legislação Federal, pois prevalece o império da legislação federal sobre a Estadual. No caso em questão, verifico que a SEJUC ordenou a retirada dos recursos para cumprir o ritual estabelecido pelo Decreto 14.279/99, alterado pelo Decreto 14.613/99, e tomou as devidas providências ao transcorrer o prazo de 48 horas, oficializando o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, caracterizando que a permanência dos recursos fora da conta específica do convênio foi de responsabilidade do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. A retirada dos recursos da conta específica do instrumeto fere frontalmente o pactuado no convênio, conforme estabelece a Cláusula Sétima do Termo de Convênio nº 078/2000, também fere a legislação específica de Convênio no inciso XIX, do art. 7º e o art. 20 da IN/STN nº 01/97. A tramitação de recursos federais pela conta do Tesouro Estadual do Rio Grande do Norte já foi alvo de diversas manifestações emanadas pelo TCU, conforme as Decisões nºs 266/91 (2ª Câmara – Ata nº 38/91), 11/94 (1ª Câmara – Ata nº 02/94), Acórdão nº 551/96 (2ª Câmara – Ata nº 28/96) e Decisão nº 237/98 (2ª Câmara – Ata nº 33/98). Inclusive, convém lembrar o lamentável episódio ocorrido em 12.03.1991 (mudança de governo), quando foram repassadas verbas do SUS, no montante de Cr$ 423.700.000,00, tendo sido retiradas da conta específica para registro na conta única do estado, e que no dia 15.03.91 o dinheiro havia desaparecido.

Convém registrar nos autos que, por ocasião do acompanhamento realizado pela SECEX/RN, para verificar este assunto na Decisão nº 237/98 – 2ª Câmara, foi ouvido em audiência (Ofício nº 591/99-SECEX/RN datado de 26/10/99 – ver fls. 488) o Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Norte, Garibaldi Alves Filho.

O Governador do Rio Grande do Norte, por meio do Ofício nº 441/99-GE, datado de 08/11/1999, justifica: "... tais recursos, depositados em contas específicas, são recolhidos à Conta Única do Tesouro Estadual apenas e estritamente para permitir a indispensável efetivação do controle e registro contábil, retornando, logo em seguida, às referidas contas, onde são mantidos para efeito de movimentação e aplicação nas finalidades previstas nos respectivos convênios. Para evitar qualquer demora no retorno desses recursos às suas contas específicas, foi editado o Decreto nº 14.613, de 27 de outubro de 1999, que acrescentou o art. 4º-A ao Decreto nº 14.279, de 05 de janeiro de 1999, estipulando o seguinte:

" Art. 4º - A Os recursos recolhidos à Conta Única do Tesouro Estadual, provenientes de convênios, deverão retornar às contas específicas de que trata o inciso III do art. 2º no prazo máximo de quarenta e oito horas".

Convém trazer aos autos o voto do Exmº. Sr. Ministro-Relator, ADHEMAR PALADINI GHISI, que diz:

"... 5.Quanto à irregularidade objeto de audiência do Governador do Estado, Sr. Garibaldi Alves Filho (transferência de recursos da conta bancária específica de convênios firmados com órgãos federais para a conta única do Tesouro Estadual, em desobediência às cláusulas dos convênios e às normas contidas nas IN/STN nºs 03/93 e 01/97, procedimento esse cuja suspensão já foi alvo de determinação da

2ª Câmara deste Tribunal, através da Decisão nº 237/98, adotada na Sessão de 01.10.98), entendeu a Unidade Técnica que os argumentos apresentados e as medidas adotadas pelo Governador não são suficientes para descaracterizar a inobservância às normas legais, tampouco o descumprimento da decisão prolatada pelo TCU em 01.10.98.

6.Conforme mencionado acima essa matéria foi objeto de apreciação por este Colegiado na Sessão de 01.10.98, tendo se adotado a Decisão nº 237/98, por meio da qual foi expedida a seguinte determinação ao Governo do Estado:

"mantenha e movimente os recursos oriundos de convênios celebrados com Órgãos Federais exclusivamente em conta bancária específica, conforme estabelece o inciso XIX do art. 7º da IN/STN nº 01/97, e em consonância com o entendimento desta Corte de Contas consubstanciado nas Decisões nºs 266/91 – 2ª Câmara e 11/94 – 1ª Câmara e no Acórdão nº 551/96 – 2ª Câmara, coibindo sua retirada para transitar em outras contas bancárias, inclusive na Conta Única do Tesouro Estadual."

7.O Governador do Estado do Rio Grande do Norte, Garibaldi Alves Filho, foi comunicado do teor da determinação, bem como da Decisão nº 237/98 , do Relatório e do Voto que fundamentaram a deliberação, acima transcrita por meio do Ofício nº 589/98-GS-SECEX-RN (fl. 61).

8. Observo que antes mesmo de ser realizada a audiência do Governador do Estado sobre a irregularidade e o descumprimento da Decisão nº 237/98-2ª Câmara, aquela autoridade já providenciara a alteração dos procedimentos de longa data adotados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no sentido de transferir os recursos de convênios para a conta corrente estadual. Foi editado em 27.10.99 o Decreto nº 14.613/99, o qual deu nova redação ao art. 4º do Decreto nº 14.279/99, determinando que os recursos recolhidos à Conta Única do Tesouro Estadual, provenientes de convênios, deverão retornar às contas específicas no prazo máximo de 48 horas.

9.Ainda que a alteração não tenha atendido por completo a determinação exarada por este Colegiado, penso que se possa acolher excepcionalmente as razões de justificativa apresentadas pelo Governador Garibaldi Alves Filho, pois estou convencido de que o responsável entendeu que a alteração realizada seria suficiente para cumprir a determinação efetivada pelo Tribunal, demonstrando assim a sua intenção de obedecer as normas federais relativamente aos recursos provenientes de convênios.

10. Contudo, entendo oportuno que se deixe assente que a passagem de recursos federais pela Conta Única do Tesouro Estadual, ainda que seja feita em atenção à norma estadual, não se coaduna com as disposições constantes das Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional que cuidam do assunto, a qual, em sua última edição – IN/STN nº 01/97, art. 7º, inciso XIX , estabelece como cláusula obrigatória dos convênios federais o compromisso do convenente de movimentar os recursos em conta bancária específica, quando não integrante da conta única do Governo Federal. Assim, como se tratam de recursos de origem federal, repassados com objetivo específico previsto em convênio, devem prevalecer as orientações emanadas da esfera federal, e portanto ser expedida nova determinação ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte a respeito da matéria."

Assim sendo o Tribunal expediu a Decisão nº 442/2000 (2ª Câmara – Ata nº 43/2000 – Sessão 23/11/2000) que determina:

"I – ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte que mantenha e movimente os recursos oriundos de convênios celebrados com Órgãos Federais, conforme estabelece o inciso XIX do art. 7º da IN/STN nº 01/97, e em consonância com o entendimento desta Corte consubstanciado no Acórdão nº 556/96 – 2ª Câmara e Decisão nº 237/98 – 2ª Câmara, coibindo sua retirada para transitar em outras contas bancárias, inclusive na Conta Única do Tesouro Estadual, ainda que por quarenta e oito horas, conforme dispõe o art. 4º do Decreto Estadual nº 14.279/99, com a redação dada pelo de nº 14.613/99".

A Decisão nº 442/2000 (Sessão de 23/11/2000) não pode ser levada em consideração nestes autos, uma vez que os recursos foram retirados da conta específica no período de 26.09.2000, somente retornando em 27.10.2000. Porém há de se levar em consideração que o Governador do Estado do Rio Grande do Norte descumpriu com a sua palavra assumida em 08/11/1999 (Ofício nº 441/99-GE – anexo por cópia às fls. 488), bem como as diversas decisões do TCU nºs 266/91 – 2ª Câmara e 11/94 – 1ª Câmara e no Acórdão nº 551/96 – 2ª Câmara.

Ante o exposto cabe propor a aplicação de multa prevista nos incisos II e VII do art. 58 da Lei nº 8443/92.

4.9. diminuição da quantidade de blocos (duas Unidades de Vida Masculina) previstos no projeto básico da licitação para construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, que implicará na redução da sua quantidade de vagas em 50%, sem autorização do Ministério da Justiça, em descumprimento ao "caput" do art. 15 da IN/STN º 01/97;

OUVIDO EM AUDIÊNCIA

Carlos Eduardo Nunes Alves - Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

JUSTIFICATIVA APRESENTADA:

O responsável anexou cópia do Ofício 0325/2001-GS/SEJUC, encaminhado ao Ministério da Justiça e protocolizado como recebido em 02/04/2001, informando: "não ser necessária a disponibilização de recursos financeiros do Governo Federal, através do Ministério da Justiça, que objetive a ampliação e/ou melhoria das instalações físicas da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, relativamente (sic) quanto ao seu quadro de lotação de detentos, uma vez que foi construída para atender de forma satisfatória o quantitativo atual de indivíduos que hoje se encontra cumprindo pena". Informa ainda ser satisfatória a quantidade atual de 300 (trezentos) vagas em regime fechado, haja vista que a administração das Unidades, com capacidade acima do mencionado, tem demonstrado um certo grau de fragilidade, no tocante à facilitação de fugas e rebeliões, comprometendo sobremaneira a segurança da Penitenciária e das comunidades circunvizinhas.

DA ANÁLISE

Ante o envio do Ofício nº 0325/2001-GS/SEJUC acato como sanada a irregularidade.

4.10. pagamento de serviços executados anteriormente à vigência do Convênio 091/98, no valor de R$ 1.452.031,71, contrariando o inciso V, do art. 8º da IN/STN nº 01/97 e a alínea "c" da Cláusula Décima Sexta do Termo de Convênio;

4.11. atesto de serviços executados anteriormente à vigência do Convênio 091/98, no valor de R$ 1.452.031,71, contrariando o inciso V, do art. 8º da IN/STN nº 01/97 e a alínea "c" da Cláusula Décima Sexta do Termo de Convênio.

OUVIDOS EM AUDIÊNCIA

Francisco Dagmar Fernandes – Ex-Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

Carlos Eduardo Nunes Alves - Secretário do Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN;

Antemildo Batista de Andrade – Engenheiro-Fiscal da obra de construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz – lotado na Secretaria da Infra-Estrutura do Estado do RN;

João Josino do Forte Neto – Chefe da Unidade de Finanças e Planejamento da Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do RN; e

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS:

Carlos Eduardo Nunes Alves – informa que o procedimento descrito ocorreu na gestão anterior, que tinha como Secretário o Sr. Francisco Dagmar Fernandes.

Antemildo Batista de Andrade – informa que naquela época não era fiscal da obra Penitenciária de Alcaçuz.

Francisco Dagmar Fernandes – alega o gestor que no convênio em apreço consta na cláusula primeira que se trata de uma continuidade da execução das obras de construção da Penitenciária de Nísia Floresta – RN, que necessitava ter concluídas algumas das suas unidades para o seu funcionamento. Outro fato relevante é o interesse público, razão maior da proteção legal, além do objeto do convênio. Destaca que a decisão de se iniciar tais obras precede o tempo em que o justificante exerceu o cargo de Secretário de Estado (01 de Maio de 1998), mas estando no cargo no ato de sua conclusão, outra não seria a sua postura diante de um fato consumado. Ratifica que a 24ª medição passou pela fiscalização da STOP – Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Norte, sendo atestada como concluída em 20/08/1998. Afirma que a obra foi construída tendo inclusive recebido o atesto da correta aplicação dos recursos pelo DEPEN conforme Parecer nº 084/2000-DEPEN/DIOFI .

João Josino do Forte Neto – retrata de forma reduzida todas as colocações apresentadas por Francisco Dagmar Fernandes.

DA ANÁLISE – ARGUMENTAÇÃO

Em nenhum momento a Equipe de auditoria questionou a inexistência da obra, pelo contrário, o que está sendo abordado é a execução da obra anteriormente à assinatura do convênio, o que fere

*frontalmente o pactuado no Convênio nº 091/98 (**alínea "c" da Cláusula Décima Sexta)** e não se coaduna com as disposições constantes das Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional que cuidam especificamente de convênios, em especial contrariando a IN/STN nº 01/97, art. 8º, inciso V. Caracterizada a irregularidade cabe mencionar que o processo de pagamento envolvido diz respeito à medição nº 24, cuja cópia encontra-se às fls. 116/146, com atesto datado de 20/08/1998, enquanto o termo de convênio nº 091/98 encontra-se às fls. 100/112, registrando como data de assinatura 23/12/1998. Outro acontecimento registrado refere-se ao pagamento do cheque nº 511646, emitido no valor de R$ 1.452.031,71, foi apresentado no Banco do Brasil no dia 30/12/1998 (fls. 114), gerando um saldo devedor, uma vez que os recursos advindos do convênio nº 91/98 só foram creditados no dia 04/01/1999 (fls. 113) . A cláusula Décima Sexta do convênio 091/98 registra:*

" CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA GLOSA DE DESPESA

***Serão glosadas as despesas** porventura realizadas com finalidades diversa da estabelecida neste instrumento, ainda que **em caráter de emergência,** especialmente aquelas:*

a)...

b)...

*c) **com data anterior** ou posterior **à vigência deste CONVÊNIO**;" (grifo meu)*

*Os recursos foram aplicados na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, afastando assim qualquer hipótese de apropriação ilícita por parte dos gestores, cabendo ser retornado aos cofres da União a importância de **R$1.452.031,71,** pela Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania – SEJUC/RN."*

6.Em termos conclusivos, o Sr. Analista de Controle Externo propõe o seguinte desate para o assunto (f. 503/507):

"CONCLUSÃO

Diante do exposto, submeto os autos à consideração do Ministro-Relator LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA , para, com fundamento na IN/TCU nº 009/95, propor:

***1.**seja aplicada a multa prevista no art. 58, incisos II e VII, da Lei nº 8.443/92 ao responsável Sr. Garibaldi Alves Filho, Governador do Estado do Rio Grande do Norte, em razão de reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal (Decisões nºs 266/91 - 2ª Câmara – Ata nº 38/91, 11/94 -1ª Câmara – Ata nº 02/94, e 237/98 - 2ª Câmara – Ata nº 33/98 e Acórdão nº 551/96 - 2ª Câmara – Ata nº 28/96) e em razão da prática de ato com grave infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, apurada na movimentação dos recursos do Convênio MJ nº 78/2000, retirando-os da conta específica do convênio para tramitar na Conta Única do Estado, em flagrante desobediência às orientações emanadas da esfera federal pelo inciso XIX do art. 7º da IN/STN nº 01/97 e ao pactuado na Cláusula Sétima do Termo de Convênio nº 078/2000;*

***2.**determinar à Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte – SEJUC, que recolha, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da Decisão que vier a ser proferida, aos cofres da União o montante de R$ 1.452.031,71 referente à realização de despesa anterior à vigência do convênio nº 091/98, por contrariar o inciso V do art. 8º da IN/STN nº 01/97 e ao pactuado na alínea "c" da Cláusula Décima Sexta do Termo de Convênio nº 91/98;*

***3.**Considerando o descumprimento pela Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Norte do item 8.3 do Acórdão/TCU nº 077/96-Plenário, publicado na Ata 22/96, que determinou que o veículo (Santana, CL 1.8, ano 1992) somente fosse utilizado nos serviços de fiscalização da obra da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, consoante estipula o subitem 14.2 do Edital de Licitação nº 15/89 da SOE, parte integrante do contrato nº 003/89-SOE;*

Considerando que o veículo não vem sendo utilizado para fiscalização na Penitenciária Estadual de Alcaçuz;

Determinar à Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Norte que faça a doação do veículo (Santana, CL 1.8, ano 1992) para a Penitenciária Estadual de Alcaçuz.

***4.**Recomendar à Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Norte que, na fiscalização de obras envolvendo recursos federais, oriente a sua equipe técnica para cumprir fielmente o pactuado nos termos de convênio e estabelecido nos planos de trabalho, devendo ser registrado em boletim de ocorrência, com autorização expressa do mandante, as alterações efetuadas no plano de aplicação dos convênios*

***5.**Determinar ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em especial, a sua Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte – SEJUC, que:*

***I** - observe as normas federais quando a Secretaria atuar como agente de recursos descentralizados pela União, particularmente em relação aos seguintes procedimentos, no caso da transferência de recursos oriundos de convênios firmados com órgãos federais:*

***a)** manter os recursos em conta bancária específica, coibindo sua retirada para transitar em outras contas bancárias, inclusive na Conta Única do Tesouro Estadual, ainda que por quarenta e oito horas, conforme dispõe o art. 4º do Decreto Estadual nº 14.279/99, com a redação dada pelo de nº 14.613/99, de modo a observar o estabelecido no inciso XIX do art. 7º da IN/STN nº 01/97;*

***b)** aplicar os recursos em caderneta de poupança caso os mesmos não sejam imediatamente utilizados na finalidade a que se destinam e a previsão de seu uso seja em período igual ou superior a um mês; caso contrário, que os mesmos sejam aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operações de mercado aberto lastreadas em títulos da dívida pública federal, conforme art. 20, § , I, da IN/STN nº 01/97;*

***c)** aplicar os rendimentos das aplicações exclusivamente no objeto do convênio (art. 20, § 2º, da IN/STN nº 01/97);*

***d)** não considerar tais rendimentos como contrapartida (art. 20, § 3º, da IN/STN nº 01/97);*

***e)** não aplicar os recursos, nem possíveis rendimentos desses, em finalidade diferente daquelas do convênio (inciso IV do art. 8º, art. 20, § 2º, e 21, § 4º, II, da IN/STN nº 01/97), incluída aí a transferência para a conta única do Estado.*

II **-registre, em nome do Estado do RN, o imóvel onde será construída a Penitenciária Estadual de Parnamirim, em atendimento ao inciso VIII, do art. 2º, da IN/STN nº 01/97;**

***III** - adapte a locação da obra da Penitenciária Estadual de Parnamirim dentro do terreno onde será construída, para cumprir as exigências do Decreto Estadual nº 14.920/2000, o qual proíbe todo e qualquer empreendimento situado às margens direita e esquerda do Rio Pitimbu, numa faixa de 300 m, a contar do eixo do referido rio, conforme o Parecer Técnico nº 376/2001 do órgão de meio ambiente estadual (IDEMA);*

***IV** - regularize o pagamento efetuado a menor à Construtora A. Gaspar S.A.(Contrato 003/89-SOE/AJ), verificado no item V - Unidade de Serviços Gerais, subitem 8 - Inst. Elétricas II (30ª medição), no valor de R$ 11.862,37 (a preços de abril/98), contrariando o art. 63 da Lei nº 4.320/64 e art. 36 do Decreto-Lei nº 93.972/86.*

***6.**Determinar à SECEX-RN que verifique, em próximas auditorias, o cumprimento das determinações que vierem a ser expedidas.*

***7.**Permutar na inspeção já autorizada (fls. 186) , para o primeiro semestre de 2002, a obra Penitenciária Estadual de Canguaretama pela Ampliação do Regime Fechado da Penitenciária Agrícola "Dr. Mário Negócio" em Mossoró, uma vez que a obra de Canguaretama não se efetivou.*

***8.**Dar ciência ao DEPEN do Ministério da Justiça, ao Governador do Estado do RN e ao Secretário de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania do RN:*

***I** - das seguintes deficiências do projeto de obra da Penitenciária Estadual de Alcaçuz:*

***a)** as guaritas e o observatório não possuem escotilhas que, após fechadas, protegeriam o policial que se encontra em seu interior contra ataques inesperados ou mesmo quedas decorrentes de um possível descuido. Verificamos ainda que sua estrutura não conta com proteção contra disparos de armas de fogo; bem como, por não possuir vidros em suas portas e janelas, impossibilita a permanência do policial nos dias de chuva e facilita a deterioração dos equipamentos de comunicação existentes;*

***b)** as passarelas existentes possibilitam apenas a locomoção em um percurso de cinco metros para cada lado das guaritas e devido à baixa altura de suas paredes e à falta de proteção contra tiros dificulta o deslocamento do sentinela de plantão;*

***c)** colocação de portas (de madeira) no lado externo da penitenciária, o que impede a agilização da chegada de reforço policial às guaritas. Devido aos efeitos da chuva e do sol, todas as guaritas encontram-se sem comunicações, sem iluminação, com suas portas deterioradas e sem fechaduras;*

***d)** a iluminação interna é feita através de postes, não iluminando adequadamente toda a área. Próximo às guaritas 4, 5, 6 e 7 não há iluminação, o que favorece a aproximação de detentos. Em algumas guaritas há refletores fixos, direcionados para a parte externa, o que dificulta uma melhor*

atuação do policial militar, visto que o ideal seria a colocação de holofotes giratórios para que o policial, em seu turno, pudesse, quando necessário, direcionar o foco de luz para o local onde há suspeita de alguma irregularidade;

e) *os registros hidráulicos ficam no interior das Unidades de Vida, podendo ser manipulados pelos detentos, o que dificulta o controle do gasto de água pelos agentes penitenciários;*

II *- das seguintes falhas de manutenção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, geradas pela inexistência de verba para esse fim:*

a) *duas alas das Unidades de Vida encontram-se com sérios problemas de infiltração, comprometendo a segurança, inclusive, dos internos;*

b) *todas as guaritas encontram-se sem comunicações, sem iluminação, com suas portas deterioradas e sem fechaduras, devido aos efeitos da chuva e do sol;*

c) *existência de um vasto matagal em torno da penitenciária, que serve para ocultar invasores ou pessoas de má índole;*

d) *em média, a muralha da penitenciária alcança 6 m de altura; entretanto, as dunas móveis existentes em seu interior e exterior, se não removidas com freqüência, proporcionarão novas rotas de fuga para os apenados;*

e) *a antena da TV Escola está incompleta, faltando equipamentos necessários para o seu funcionamento;*

f) *defeitos nos detectores de metais;*

g) *falta de manutenção da frota de veículos;*

h) *as câmaras de observação são obsoletas e apenas duas se encontram em funcionamento. Os monitores são em preto e branco, o que prejudica uma maior nitidez, além de terem sido colocados em local inadequado;*

i) *os telefones e os rádios transmissores de algumas guaritas não estão em funcionamento, o que prejudica totalmente o contato dos sentinelas com o corpo da guarda, deixando o policial militar totalmente abandonado, motivando que a guarda aja de forma isolada, ineficiente e tardia;*

j) *necessidade, em caráter de urgência, de um técnico em eletricidade e hidráulica para a solução dos constantes vazamentos e panes nas instalações;*

l) *fossa estourada desde dezembro/2000, podendo afetar a saúde dos detentos e funcionários, bem como deteriorar a infra-estrutura da obra (foto 5).*

III – *das seguintes ocorrências, que não constituem falhas de manutenção, nem de elaboração do projeto da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, mas demandam urgentes providências, por afetarem a segurança e operação do complexo e as condições de vida dos detentos :*

a) *número insuficiente de policiais para compor a guarda das guaritas, do observatório e do portão principal, o que motiva, em muitas oportunidades, a inexistência de policiamento nesses locais;*

b) *quantidade insuficiente de agentes penitenciários e idade dos atuais avançada, não compatível com a função exercida;*

c) *necessidade de mais uma policial feminina para prestar serviço nos dias de visita, pois atualmente só há uma, o que demonstra ser insuficiente ;*

d) *falta de um operador de microcomputador para manutenção dos registros internos e elaboração de correspondências;*

e) *inexistência de veículos adequados às demandas da penitenciária;*

f) *falta de confiabilidade dos armamentos para manter a segurança da penitenciária, em face do avanço dos equipamentos usados nos resgates e rebeliões.*

g) *necessidade de colocação de detectores de metal nos pavilhões e no parlatório;*

h) *falta de holofotes nas guaritas e de câmaras externas;*

i) *ausência de cerca na parte interna da penitenciária para dificultar o acesso direto ao muro;*

j) *necessidade de colocação de barreiras que venham a dificultar o acesso ao portão principal da penitenciária;*

l) *necessita de serem fornecidos binóculos de visão normal e noturna à guarda da penitenciária;*

m) *ausência de serviço de som para comunicação da direção com os apenados;*

n) *precariedade na assistência médica e odontológica dos detentos;*

o) *necessidade urgente de ser priorizada a construção das Unidades de Trabalho e de Lazer, já contempladas no projeto, visando diminuir a ociosidade dos detentos, que constitui um dos importantes motivos do clima de tensão vivido atualmente na penitenciária.*

9. *dar ciência ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça:*

a) da diminuição da quantidade de blocos (duas Unidades de Vida Masculina) previstos no projeto básico da licitação para construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, que implicará na redução da sua quantidade de vagas em 50%, sem autorização do Ministério da Justiça, em descumprimento ao ***caput*** *do art. 15 da IN/STN º 01/97;*

10.*Propor ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração e ao Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, ambos do Ministério da Justiça, que, quando da elaboração da proposta orçamentária anual, preveja dotação orçamentária para as obras de construção da Penitenciária de Alcaçuz em programa de trabalho específico, conforme já estabeleceu a Decisão/TCU 01/2001- Plenário, Ata 01/2001."*

7.O Sr. Secretário de Controle Externo acolhe, em parte, o posicionamento da instrução, conforme lançado no Parecer de f. 508, **in litteris**:

"Estamos de acordo com as conclusões da instrução retro, exceto no que se refere à proposta 1, de f. 503, pelas razões que se seguem:

Os atos praticados acreditaram-se amparados pelo Decreto Estadual nº 4.279/99 c/c o Decreto Estadual nº 14.613/99 e foram anteriores à Decisão nº 442/2000 – 2ª Câmara – TCU, de 23/11/2000, que, só então, manifestou-se contrariamente aos termos do normativo estadual.

Como observa o próprio Analista, à fl. 498, 'Antes mesmo de ser realizada a audiência do Governador do Estado sobre a irregularidade e o descumprimento da Decisão nº 237/98 – 2ª Câmara, aquela autoridade já providenciara a alteração dos procedimentos de longa data adotados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no sentido de transferir os recursos de convênios para conta corrente estadual. Foi editado, em 27.10.99, o Decreto nº 14.613/99, o qual deu nova redação ao art. 4º do Decreto nº 14.279/99, determinado que os recursos recolhidos à Conta Única do Tesouro Estadual, provenientes de convênios, deverão retornar às contas específicas na prazo de 48 horas".

Prossegue a instrução: "Ainda que a alteração não tenha atendido por completo a determinação exarada por este colegiado, penso que se possa acolher excepcionalmente as razões de justificativas apresentadas pelo Governador Garibaldi Alves Filho, pois estou convencido de que o responsável entendeu que a alteração realizada seria suficiente para cumprir a determinação efetivada pelo Tribunal, demonstrando assim a sua intenção de obedecer às normas federais, relativamente aos recursos provenientes de convênios'.

Concordando, portanto, até este ponto, com a instrução, no que concerne à matéria em comento; em homenagem ao princípio do 'in dubio pro reu' e de que a presença da atenuante descrita não recomendaria, s.m.j., a adoção da medida extrema da multa, somos pela supressão da proposta 1 da fl. 498.

Alternativamente, para que seja obtida a eficácia do controle externo, quanto ao princípio da legalidade, propomos que seja 'determinado a todos os Ministérios, por meio da Secretaria Federal de Controle, que, após 30 (trinta) dias da data desta Decisão, todas as liberações de recursos para convênios com Estados, Municípios e Distrito Federal estejam condicionadas à apresentação de Decreto estadual, municipal e distrital, no qual se explicite que recursos de convênios federais não poderão transitar, de nenhuma forma e por nenhum prazo, pela Conta Única da unidade conveniada'."

Solicitado a intervir nos autos, o Ministério Público junto a este Tribunal, por meio do Parecer de fl. 510/511, de autoria da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, discrepa em relação aos encaminhamentos sugeridos pela instrução nos itens I e II do estágio de conclusão. Para tanto, argumenta, **in verbis**:

"Em atenção à audiência com que nos distingue o nobre Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, manifestamo-nos acerca da matéria tratada nos presentes autos relativos a Relatório de Levantamento de Auditoria realizada no Programa de Trabalho nº 14.421.0661.1844.0031, que envolve as obras de construção das Penitenciárias de Alcaçuz, Paramirim, Canguaretama e Presídio Provisório de Caraúbas.

2.No âmbito da SECEX/RN, após a apreciação das razões de justificativa ofertadas pelos responsáveis arrolados nestes autos, o Sr. Analista, corroborado pela Sr.ª Diretora, apresenta proposta de mérito conclusiva, que inclui uma série de determinações e recomendações aos diversos órgãos envolvidos, além da aplicação da multa disposta no artigo 58, incisos II e VII, da Lei nº 8.443/92, ao Sr. GARIBALDI ALVES FILHO, Governador do Estado do RN (conclusão às fls. 503/7, volume I). Dissente o Sr. Secretário apenas quanto a esta última proposição, manifestando sua concordância em relação às demais (fl. 508, volume I).

3.Embora acompanhemos a maioria das posições abraçadas pela Unidade Instrutiva em sua conclusão, discordamos daquelas contidas nos itens 1 e 2 (fls. 503, volume I).

4.Inicialmente, cremos que não deva vicejar a proposta de multa sugerida (item 1 da conclusão, fl. 503, volume I). Os argumentos aduzidos pelo Sr. Secretário, de certa forma, são corroborados pela própria instrução, conforme se extrai do seguinte trecho: "....o responsável entendeu que a alteração realizada seria suficiente para cumprir a determinação efetivada pelo Tribunal, demonstrando assim a sua intenção de obedecer às normas federais, relativamente aos recursos de convênios" (trecho extraído da instrução, ao reproduzir o Voto condutor da Decisão nº 442/2000-2ª Câmara, em Sessão de 23/11/2000, à fl. 498, volume I).

5.O Sr. Analista, entretanto, sustenta a sua proposta no fato de o Governador ter supostamente descumprido com a sua palavra assumida em 08/11/99, por intermédio do Ofício nº 441/99-GE - anexo por cópia à fl. 489, bem como por ter inobservado as Decisões nº 266/91 - 2ª Câmara e nº 11/94 - 1ª Câmara e Acórdão nº 551/96 - 2ª Câmara.

6.Neste desiderato, impende verificar que, por intermédio do mencionado Ofício, o Sr. Governador essencialmente informa sobre a edição do Decreto Estadual nº 14.613, que dava nova orientação ao tratamento a ser dispensado, no âmbito estadual, à movimentação dos recursos provenientes de Convênios, no sentido de se reduzir o seu tempo de permanência na Conta Única do Tesouro Estadual para apenas quarenta e oito horas.

7.De se ver que justamente esta justificativa, em sede do Processo nº 600.298/97-3, veio a ser parcialmente acatada pelo Tribunal, ao proferir a mencionada Decisão nº 442/2000 - 2ª Câmara, em Sessão de 23/11/2000, que não considerou a conduta do Governador passível de multa e, simultaneamente, firmou o entendimento de que o mencionado Decreto Estadual não poderia se sobrepor às normas federais aplicáveis à espécie. A data de ciência deste decisum é que deveria constituir o marco para a incidência de eventual aplicação da multa por reincidência no descumprimento, mas não a data de envio de um Ofício (em sede de outro processo, registre-se) ou ainda decisões outras que o Tribunal desconsiderara, para estes fins, ao apreciar questão semelhante no mencionado TC - 600.298/97-3.

8.Demais disso, padece a proposição de grave vício procedimental na medida em que ao Sr. GARIBALDI ALVES FILHO, neste processo, não foi dada a oportunidade de defesa em sede de audiência prévia, condição sine qua non, para que se possa aplicar a sanção em causa. Nestes autos, a sua pessoa sequer figura no rol de responsáveis e, destarte, não foi chamada aos autos para justificar o ato irregular em si (hipótese do inciso II do mencionado artigo 58 da LOTCU), nem tampouco para se defender sobre a reincidência no descumprimento da determinação (hipótese do inciso VII do mesmo dispositivo).

9.Também não vemos como prosperar a proposta contida no item 2 da conclusão (fls. 503, volume I), no sentido de se determinar à Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte que recolha o montante de R$ 1.452.031,71, referente à realização de despesa em data anterior à da vigência do Convênio nº 91/98, por contrariar o inciso V do artigo 8º da IN/STN nº 01/97 e ao pactuado na Cláusula 16ª daquele instrumento.

10.Inicialmente, por uma questão procedimental. A mencionada Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte é órgão integrante da estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Norte, desprovido de personalidade jurídica, ao mesmo tempo em que não se encontra sob a jurisdição do Tribunal. Seus dirigentes, por força do preceito constitucional contido no artigo 70, parágrafo único, ou, ainda, daquele inserido no artigo 71, inciso II, podem estar jurisdicionados (como estão no caso presente). O mesmo se poderia dizer do próprio Estado do RN, em função do disposto no mesmo artigo 70, parágrafo único, sem se deslembrar que, nesta hipótese, vem o Tribunal, em recentes

assentadas, posicionando-se no sentido de necessidade de citação do ente federativo. Assim, descabida, no campo procedimental, a determinação dirigida à mencionada Secretaria.

11.No mérito, entendemos que a situação também comporta outro entendimento, dadas as particularidades do Convênio em apreço cujo objeto consiste na cooperação dos partícipes para a continuidade da execução das obras de construção da penitenciária de Nísia Floresta-RN (fl. 100, volume principal). Basicamente, no mesmo objeto consiste o Convênio nº 078/2000: "cooperação dos partícipes na execução das obras de Construção da Penitenciária de Alcaçuz - Nísia Floresta -RN" (fl. 49, volume principal). Vale dizer, ao longo do tempo, a União e o Estado do RN vêm empreendendo esforços conjuntos voltados para a consecução do objetivo de construção dos estabelecimentos prisionais, num cenário de recursos limitados.

12.Com efeito, a 24ª medição reporta-se a uma data anterior à vigência do Convênio nº 91/98, mas também é correto afirmar que somente após o ingresso dos referidos recursos federais houve o efetivo pagamento dos serviços realizados, sem dúvida compatíveis com o objeto do convênio, quer por se referirem a obras necessárias no aludido estabelecimento prisional, quer por estarem relacionados à continuidade dos serviços. Não vislumbramos in casu a ocorrência de desvio de finalidade. A corroborar esta posição, há a própria aprovação da prestação de contas pelo órgão concedente, bem como a realização de novo convênio com o mesmo propósito.

13.O sentido social das normas em tese violadas - o inciso V do artigo 8º da IN/STN nº 01/97 e a Cláusula 16ª do Convênio nº 91/98 - é o repúdio ao desvio de finalidade, ao enriquecimento sem causa do ente convenente e à mera utilização do instrumento de convênio como fonte de compensação de despesas já incorridas. Não nos parece que a verba federal tenha se destinado a nenhum destes fins, mas, em verdade, a propiciar a continuidade das obras necessárias, mesmo porque ao longo do tempo, segundo se depreende dos autos, o Estado também vem alocando recursos próprios para a consecução dos fins perseguidos pelos convênios. Assim, de desarrazoado rigor nos parece a aplicação literal dos dispositivos à hipótese em causa.

14.Por derradeiro, manifestamos nossa concordância em relação aos demais termos da conclusão presente às fls. 503/507, volume I.

15.Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se concorde com os termos do encaminhamento alvitrado pelo Sr. Analista, às fls. 503/507, volume I, exceto no que diz respeito aos itens 1 e 2, que, em nosso entendimento, devem ser excluídos da decisão a ser proferida."

VOTO

O Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0031 "Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais no Estado do Rio Grande do Norte" consta do quadro VII da Lei 10.407, de 10 de janeiro de 2002, por iniciativa da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em razão de indícios de irregularidades detectados em fiscalização realizada no exercício de 2001 pelo Tribunal de Contas da União.

2.O Relatório de Levantamento de Auditoria logrou identificar, no essencial, anomalias associadas aos seguintes pontos: a) deficiência de projetos (Penitenciária Estadual de Alcaçuz), impropriedades relacionadas à documentação (Penitenciária Estadual de Parnamirim); c) falhas de manutenção em obras concluídas ou paralisadas (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); d) impropriedades na celebração de convênios (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); e) inexistência de licença ambiental (Penitenciária Estadual de Parnamirim); f) pendências em obras já concluídas (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); g) execução irregular da obra (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); h) alterações indevidas de projetos e alterações (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); i) descumprimento de deliberação do TCU (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); j) execução irregular de convênio (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); l) alteração do local da obra objeto de licitação, sem a devida adequação dos termos do edital regulador do certame (estabelecimento penal inicialmente previsto para a localidade de Nova Cruz, posteriormente programado para ser edificado no Município de Canguaretama); m) movimentação irregular de recursos (Penitenciária Estadual de Alcaçuz); e n) deficiências de ordem operacional (Penitenciária Estadual de Alcaçuz).

3.Desse leque de verificações, existem ocorrências que são de índole operacional e/ou administrativa, ensejando, para efeito de correção, que sejam acionadas as esferas competentes, em

âmbito estadual/federal, com vistas à implementação de medidas corretivas entendidas necessárias. Trilham nesse norte as iniciativas sugeridas nos itens 4, 5 (incisos II, III, IV) e 8 da parte conclusiva da instrução técnica, reproduzidas no excerto transcrito no item 6 do Relatório precedente.

4.As práticas inicialmente visualizadas como detentoras de indícios de irregularidades, as quais motivaram a audiência prévia dos agentes identificados no item 4 do Relatório que precede esta Proposta de Decisão, dizem respeito, basicamente, aos seguintes fatos:

a) cumprimento parcial do programa de trabalho do Convênio MJ 078/2000, celebrado entre o Ministério da Justiça e o Estado do Rio Grande do Norte, com o propósito de promover a execução das obras de construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, na localidade de Nísia Floresta/RN;

b) aplicação de parte dos recursos do Convênio MJ 078/2000 em desacordo com o seu plano de trabalho;

c) indicação de que os recursos do Convênio MJ 078/2000, enquanto não utilizados na finalidade específica, não teriam sido aplicados no mercado financeiro, na forma prevista na legislação reguladora da espécie;

d) saque indevido de recursos da conta específica do Convênio MJ 078/2000, para trânsito na conta única do Governo do Estado;

e) pagamento de serviços executados em período imediatamente anterior ao da celebração do Convênio MJ 091/98, firmado entre o Ministério da Justiça e o Estado do Rio Grande do Norte, com o fito de favorecer a continuidade da execução das obras de construção da Penitenciária Estadual de Nísia Floresta/RN (posteriormente nominada de Alcaçuz);

f) redução da quantidade de blocos (duas unidades de vida masculina) originalmente prevista no projeto básico da licitação voltada para a construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz/RN;

g) alteração da localidade definida para a construção da obra licitada (penitenciária prevista para a localidade de Nova Cruz, posteriormente cogitada para Canguaretama), sem que houvesse a correspondente modificação no instrumento regulador do certame;

h) falha no dimensionamento dos custos para a construção das Unidades de Administração e de Vida Especial da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, o que ensejou o cumprimento parcial do objeto do Convênio MJ 078/2000; e

i) descumprimento de deliberação do TCU, relacionada à utilização de veículo com o fim de fiscalizar a obra de construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz.

5.Oferecidos os esclarecimentos afins, parte dos pontos questionados pode ser considerada justificada, como se depreende da análise técnica empreendida no excerto da instrução apresentado no item 5 do Relatório precedente, nos subitens (da transcrição) 4.1 (alteração da localidade da obra), 4.3 (cumprimento parcial do objeto do Convênio MJ 078/2000), 4.4 (falha no dimensionamento dos custos), 4.5 (aplicação de parte dos recursos do Convênio MJ 078/2000 em desacordo com o respectivo plano de trabalho), 4.6 (idem ao anterior), 4.7 (falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro) e 4.9 (redução da quantidade de blocos originalmente prevista no projeto básico).

6.Para as restrições remanescentes, subitens (da transcrição) 4.2 (descumprimento de deliberação do TCU), 4.8 (saque indevido de recursos da conta específica do Convênio MJ 078/2000, para efeito de trânsito na conta única do Governo de Estado) e 4.10 (pagamento de serviços executados em período imediatamente anterior ao da celebração do Convênio MJ 078/2000), propõe a instrução técnica seja dispensada a seguinte orientação:

a) em relação ao subitem 4.2 – expedição de comando à Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Norte, no sentido de que promova a doação do veículo citado à Penitenciária Estadual de Alcaçuz;

b) em relação ao subitem 4.8 – aplicação de multa ao Sr. Garibaldi Alves Filho, Governador do Estado do Rio Grande do Norte, por descumprimento a deliberações anteriores do TCU, na medida em que mantém em vigor dispositivo de decreto estadual que obriga a passagem de recursos federais pela conta única do Governo do Estado, a título de permitir a escrituração contábil desse numerário em âmbito do orçamento local;

c) em relação ao subitem 4.10 – determinação à Secretaria de Trabalho , Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte, a fim de que providencie a restituição da quantia indicada aos cofres da União.

7.Os pronunciamentos do Sr. Secretário de Controle Externo e da digna Representante do **Parquet** especializado divergem, em parte, da orientação preconizada para os autos pela instrução. Ambos discrepam da proposição de multa ao Governador e a segunda deixa ainda de recepcionar a sugestão de que se determine à Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte a adoção de providências com vistas à restituição do valor assinalado aos cofres da União.

8.No que toca ao ponto de vista deste Relator, coloco-me de acordo com os pronunciamentos do Sr. Secretário de Controle Externo, em relação à análise aplicável à retirada dos recursos da conta única do convênio, e da Representante do **Parquet** especializado.

9.A questão do trânsito de recursos federais na Conta Única do Tesouro Estadual, com base em disposição do Decreto Estadual 14.279/99, com a modificação introduzida pelo Decreto local 14.613/99, já foi devidamente analisada em sede do TC – 600.298/1997-3, ocasião em que o TCU deixou patente que tal prática fere a regulamentação disciplinada pelo inciso XIX do art. 7º da IN/STN 1/97 (Decisão 442/2000 TCU 2ª Câmara).

10.A pretensão da instrução de impor multa ao Chefe do Poder Executivo Estadual, nesta oportunidade, pela manutenção da prática questionada, encontra óbice de natureza processual, eis que, nestes autos, não houve a devida convocação da autoridade para o oferecimento das razões de justificativa que houvesse por bem oferecer. Não há como recepcionar cópias de peças constantes do TC – 600.298/97-3 (ofício de audiência – f. 488 - e a consecutiva resposta – f. 489) como substitutivas à convocação daquela autoridade a este universo processual e à consecutiva defesa, sob pena da nulidade da deliberação, no ponto que dispusesse sobre a multa.

11.No que se refere à reposição de recursos aos cofres da União, em virtude da verificação de despesa em data imediatamente anterior à celebração do Convênio MJ 91/98, destaco, da bem lançada argumentação empreendida pelo Ministério Público junto a este Tribunal, a informação de que a prestação de contas correspondente já foi aprovada pelo órgão concedente dos recursos, bem como o fato de ter sido firmado em momento posterior novo convênio com o mesmo propósito.

12.Foi destacado também que o objeto do referido convênio estava direcionado para a continuidade da execução das obras de construção da Penitenciária de Nísia Floresta/RN, o que deixa evidenciado o caráter de prossecução do empreendimento. Não vejo como prosperar a idéia de que a despesa questionada pudesse representar gasto do exclusivo interesse do Estado, de modo a se pretender a impugnação da parcela de recursos do Convênio MJ 91/98 e a sua devolução.

13. De todo o exposto, entendo que os esclarecimentos prestados possam ser recepcionados como satisfatórios, o que favorece, a critério da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, sejam retiradas as restrições que ora recaem sobre o Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0031 "Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais no Estado do Rio Grande do Norte" constante do quadro VII da Lei 10.407, de 10 de janeiro de 2002.

14.Quanto à proposta de permuta no foco da inspeção autorizada para o 1º semestre de 2002, de obra da Penitenciária Estadual de Canguaretama para a da Ampliação do Regime Fechado da Penitenciária Agrícola Dr. Mário Negócio, em Mossoró, diante do tempo transcorrido entre o momento da referida propositura e este que se apresenta para o julgamento do processo, entendo que a inspeção ora pretendida possa ser incluída na programação a ser estabelecida no 1º semestre de 2003.

Assim, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 838/2002-TCU-Plenário

1.Processo: TC-008.580/2001-3.
2.Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.

3.Entidade: Estado do Rio Grande do Norte/Secretaria de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania.

4.Interessado: Congresso Nacional.

5.Relator: Ministro-Subtituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6.Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva.

7.Unidade Técnica: Secex/RN.

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – recomendar à Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Norte que:

8.1.1- faça a doação do veículo (Santana, CL 1.8, ano 1992) para a Penitenciária Estadual de Alcaçuz;

8.1.2 – na fiscalização de obras envolvendo recursos federais, oriente a sua equipe técnica para cumprir fielmente o pactuado nos termos do convênio e estabelecido nos planos de trabalho, devendo ser registrado em boletim de ocorrência, com autorização expressa do mandante, as alterações efetuadas no plano de aplicação dos convênios;

8.2 – determinar ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em especial, a sua Secretaria de Trabalho, Justiça e Cidadania – SEJUC que:

8.2.1 - observe as normas federais quando a Secretaria atuar como agente de recursos descentralizados pela União, particularmente em relação aos seguintes procedimentos, no caso da transferência de recursos oriundos de convênios firmados com órgãos federais:

a) manter os recursos em conta bancária específica, coibindo sua retirada para transitar em outras contas bancárias, inclusive na Conta Única do Tesouro Estadual, ainda que por quarenta e oito horas, conforme dispõe o art. 4º do Decreto Estadual 14.279/99, com a redação dada pelo de 14.613/99, de modo a observar o estabelecido no inciso XIX do art. 7º da IN/STN 01/97;

b) aplicar os recursos em caderneta de poupança caso os mesmos não sejam imediatamente utilizados na finalidade a que se destinam e a previsão de seu uso seja em período igual ou superior a um mês; caso contrário, que os mesmos sejam aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operações de mercado aberto lastreadas em títulos da dívida pública federal, conforme art. 20, § , I, da IN/STN nº 01/97;

c) aplicar os rendimentos das aplicações exclusivamente no objeto do convênio (art. 20, § 2º, da IN/STN 01/97);

d) não considerar tais rendimentos como contrapartida (art. 20, § 3º, da IN/STN 01/97);

e) não aplicar os recursos, nem possíveis rendimentos desses, em finalidade diferente daquelas do convênio (inciso IV do art. 8º, art. 20, § 2º, e 21, § 4º, II, da IN/STN 01/97), incluída aí a transferência para a conta única do Estado;

8.2.2 - registre, em nome do Estado do RN, o imóvel onde será construída a Penitenciária Estadual de Parnamirim, em atendimento ao inciso VIII, do art. 2º, da IN/STN 01/97;

8.2.3 - adapte a locação da obra da Penitenciária Estadual de Parnamirim dentro do terreno onde será construída, para cumprir as exigências do Decreto Estadual 14.920/2000, o qual proíbe todo e qualquer empreendimento situado às margens direita e esquerda do Rio Pitimbu, numa faixa de 300 m, a contar do eixo do referido rio, conforme o Parecer Técnico 376/2001 do órgão de meio ambiente estadual (IDEMA);

8.2.4 - regularize o pagamento efetuado a menor à Construtora A. Gaspar S.A.(Contrato 003/89-SOE/AJ), verificado no item V - Unidade de Serviços Gerais, subitem 8 - Inst. Elétricas II (30ª medição), no valor de R$ 11.862,37 (a preços de abril/98), contrariando o art. 63 da Lei 4.320/64 e art. 36 do Decreto-Lei 93.972/86;

8.3 – determinar à SECEX-RN que verifique, em próximas auditorias, o cumprimento das determinações ora expedidas;

8.4 – dar ciência ao DEPEN do Ministério da Justiça, ao Governador do Estado do RN e ao Secretário de Estado do Trabalho, da Justiça e da Cidadania do RN:

8.4.1 - das seguintes deficiências do projeto de obra da Penitenciária Estadual de Alcaçuz:

a) as guaritas e o observatório não possuem escotilhas que, após fechada, protegeriam o policial que se encontra em seu interior contra ataques inesperados ou mesmo quedas decorrentes de um possível descuido. Verifica-se ainda que sua estrutura não conta com proteção contra disparos de armas de fogo;

bem como, por não possuir vidros em suas portas e janelas, impossibilita a permanência do policial nos dias de chuva e facilita a deterioração dos equipamentos de comunicação existentes;

b) as passarelas existentes possibilitam apenas a locomoção em um percurso de cinco metros para cada lado das guaritas e devido à baixa altura de suas paredes e à falta de proteção contra tiros, dificulta o deslocamento do sentinela de plantão;

c) colocação de portas (de madeira) no lado externo da penitenciária, o que impede a agilização da chegada de reforço policial às guaritas. Devido aos efeitos da chuva e do sol, todas as guaritas encontram-se sem comunicações, sem iluminação, com suas portas deterioradas e sem fechaduras;

d) a iluminação interna é feita através de postes, não iluminando adequadamente toda a área. Próximo às guaritas 4, 5, 6 e 7 não há iluminação, o que favorece a aproximação de detentos. Em algumas guaritas há refletores fixos, direcionados para a parte externa, o que dificulta uma melhor atuação do policial militar, visto que o ideal seria a colocação de holofotes giratórios para que o policial, em seu turno, pudesse, quando necessário, direcionar o foco de luz para o local onde há suspeita de alguma irregularidade;

e) os registros hidráulicos ficam no interior das Unidades de Vida, podendo ser manipulados pelos detentos, o que dificulta o controle do gasto de água pelos agentes penitenciários;

8.4.2 - das seguintes falhas de manutenção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, geradas pela inexistência de verbas para esse fim:

a) duas alas das Unidades de Vida encontram-se com sérios problemas de infiltração, comprometendo a segurança, inclusive, dos internos;

b) todas as guaritas encontram-se sem comunicações, sem iluminação, com suas portas deterioradas e sem fechaduras, devido aos efeitos da chuva e do sol;

c) existência de um vasto matagal em torno da penitenciária, que serve para ocultar invasores ou pessoas de má índole;

d) em média, a muralha da penitenciária alcança 6 m de altura; entretanto, as dunas móveis existentes em seu interior e exterior, se não removidas com freqüência, proporcionarão novas rotas de fuga para os apenados;

e) a antena da TV Escola está incompleta, faltando equipamentos necessários para o seu funcionamento;

f) defeitos nos detectores de metais;

g) falta de manutenção da frota de veículos;

h) as câmaras de observação são obsoletas e apenas duas se encontram em funcionamento. Os monitores são em preto e branco, o que prejudica uma maior nitidez, além de terem sido colocados em local inadequado;

i) os telefones e os rádios transmissores de algumas guaritas não estão em funcionamento, o que prejudica totalmente o contato dos sentinelas com o corpo da guarda, deixando o policial militar totalmente abandonado, motivando que a guarda aja de forma isolada, ineficiente e tardia;

j) necessidade, em caráter de urgência, de um técnico em eletricidade e hidráulica para a solução dos constantes vazamentos e panes nas instalações;

l) fossa estourada desde dezembro/2000, podendo afetar a saúde dos detentos e funcionários, bem como deteriorar a infra-estrutura da obra;

8.4.3 – das seguintes ocorrências, que não constituem falhas de manutenção, nem de elaboração do projeto da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, mas demandam urgentes providências, por afetarem a segurança e operação do complexo e as condições de vida dos detentos :

a) número insuficiente de policiais para compor a guarda das guaritas, do observatório e do portão principal, o que motiva, em muitas oportunidades, a inexistência de policiamento nesses locais;

b) quantidade insuficiente de agentes penitenciários e idade dos atuais avançada, não compatível com a função exercida;

c) necessidade de mais uma policial feminina para prestar serviço nos dias de visita, pois atualmente só há uma, o que demonstra ser insuficiente ;

d) falta de um operador de microcomputador para manutenção dos registros internos e elaboração de correspondências;

e) inexistência de veículos adequados às demandas da penitenciária;

f) falta de confiabilidade dos armamentos para manter a segurança da penitenciária, em face do avanço dos equipamentos usados nos resgates e rebeliões.

g) necessidade de colocação de detectores de metal nos pavilhões e no parlatório;

h) falta de holofotes nas guaritas e de câmaras externas;

i) ausência de cerca na parte interna da penitenciária para dificultar o acesso direto ao muro;

j) necessidade de colocação de barreiras que venham a dificultar o acesso ao portão principal da penitenciária;

l) necessidade de serem fornecidos binóculos de visão normal e noturna para a guarda da penitenciária;

m) ausência de serviço de som para comunicação da direção com os apenados;

n) precariedade na assistência médica e odontológica dos detentos;

o) necessidade urgente de ser priorizada a construção das Unidades de Trabalho e de Lazer, já contempladas no projeto, visando diminuir a ociosidade dos detentos, que constitui um dos importantes motivos do clima de tensão vivido atualmente na penitenciária**;**

8.5 – dar ciência ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça:

a) da diminuição da quantidade de blocos (duas Unidades de Vida Masculina) previstos no projeto básico da licitação para construção da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, que implicará na redução da sua quantidade de vagas em 50%, sem autorização do Ministério da Justiça, em descumprimento ao **caput** do art. 15 da IN/STN 01/97**;**

8.6 – Propor ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração e ao Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, ambos do Ministério da Justiça, que, quando da elaboração da proposta orçamentária anual, preveja dotação orçamentária para as obras de construção da Penitenciária de Alcaçuz em programa de trabalho específico, conforme já estabeleceu a Decisão/TCU 01/2001-Plenário, Ata 01/2001**;**

8.7 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que examine, de forma sistêmica, a situação atinente ao trânsito de recursos federais em contas bancárias destinadas à movimentação de recursos estaduais/municipais, de modo a adotar medida coibitiva em relação a tal prática, comunicando o teor da solução encontrada a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias;

8.8 – comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as razões de justificativas apresentadas pelos agentes ouvidos em audiência prévia lograram esclarecer as ocorrências que motivaram o lançamento do Programa de Trabalho 14.421.0661.1844.0031 “Construção, Ampliação, Reforma e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais no Estado do Rio Grande do Norte” no quadro VII da Lei 10.407, de 10 de janeiro de 2002, por iniciativa daquela origem.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Grupo I - Classe V - Plenário.
TC-005.181/2002-3

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidades: Governo de Estado do Rio Grande do Norte, Ministério da Integração Nacional e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

Interessado: Congresso Nacional.

Ementa: Fiscobras 2002. Relatório de Levantamento de Construção da Barragem Oiticica, localizada no Município de Jucurutu/RN. Obra paralisada. Existência de tomada de contas especial, instaurada no âmbito do DNOCS, para apuração da existência de superfaturamento na obra de construção da Barragem Oiticica, verificado por comissão de procedimento administrativo disciplinar daquele Departamento. Determinações. Comunicação. Arquivamento.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada por este Tribunal de Contas da União, por intermédio de sua Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte, na obra relacionada à construção da Barragem Oiticica, localizada no Município de Jucurutu/RN, concernente ao Programa de Trabalho 04.054.0297.1267.0141 – UO:53204 – Nome da UO: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. A referida fiscalização teve início em 18/04/2002, finalizando em 15/05/2002.

2. Tendo em vista que o aludido Relatório constitui peça instrutiva cujo teor é bastante elucidativo, transcrevo-o, em parte, a seguir:

"Importância Socioeconômica: A Barragem Oiticica visa basicamente complementar os recursos hídricos do Vale do Açu, permitir a irrigação de 15.000 ha, propiciar reserva hídrica para o reservatório Engº Armando Ribeiro Gonçalves, em períodos de estiagem prolongada, e incrementar o desenvolvimento da piscicultura, possibilitando à população da região uma fonte de alimentação alternativa bem como o aproveitamento das áreas de montante.

Observações: A Comissão de Procedimento Administrativo Disciplinar do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – CPAD/DNOCS, constituída mediante a Portaria 339/94, emitida pelo Ministério da Integração Regional, constatou a existência de sobrepreço e superfaturamento na obra de construção da Barragem Oiticica, objeto do Contrato 022/90, celebrado entre o Governo do Estado do RN, por meio da Secretaria de Estado da Agricultura/RN, e a Construtora Norberto Odebrecht S.A. O sobrepreço foi verificado ao se comparar a planilha de preços relativa ao Contrato com a planilha de preços adotada pelo DNOCS, correspondendo a 140,09%. Assim, considerando as medições já realizadas (treze no total), o DNOCS apurou que houve um superfaturamento (repasse a maior) da ordem de R$ 4.972.109,02 (base fevereiro de 2001). A referida Comissão recomendou que os preços do Contrato 022/90 fossem alinhados aos preços praticados pelo DNOCS e que o valor repassado a maior pela Autarquia ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte fosse devolvido. Cabe ressaltar que as obras de construção da Barragem Oiticica estão paralisadas desde 01/03/1993, em face das irregularidades constatadas pela CPAD/DNOCS. Ainda, quanto a esses fatos, tramita no âmbito do Tribunal de Contas da União o processo TC 013.401/1993-9, no qual foi prolatado o Acórdão 257/2000 – Plenário (Ata 41/2000, Sessão de 18/10/2000), sendo determinado à Secretaria Federal de Controle Interno que instaurasse a competente tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, em face do superfaturamento verificado na construção da Barragem Oiticica.

A equipe de auditoria verificou que o Controle Interno do DNOCS instaurou a Tomada de Contas Especial – TCE sob o Processo DNOCS – ADM CENTRAL 59400.004294/2000-97. Consoante informações obtidas junto àquela Autarquia, a tramitação da referida TCE encontra-se suspensa, em virtude de ter sido impetrado recurso de reexame junto ao TCU pelo responsável arrolado no TC 013.401/1993-9, o qual ainda não foi apreciado.

Conclusão

Parecer/Proposta da equipe:

Determinação a Órgão/Entidade: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL: com fundamento no inciso II do art. 31 da IN/TCU 09/95, caso sejam reiniciadas as obras de construção da Barragem Oiticica, que seja determinada a atualização dos estudos de viabilidade sócio-econômica e do projeto de construção da Barragem Oiticica, em face do grande tempo decorrido desde a sua elaboração (década de oitenta), das alterações ocorridas na legislação ambiental e da evolução da metodologia de

construção de barragens, contemplando: estudos preliminares, topográficos, climatológicos, geológicos, geotécnicos, pedológicos, drenagem e hidrológicos acerca da bacia hidráulica; metodologia de construção; disponibilidade de matéria-prima (jazidas) próxima à localidade onde será construído o barramento; elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - ElA e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente - RIMA; sustentabilidade do empreendimento (plano de operação, manutenção e administração do projeto, incluindo a área irrigada - empregos diretos a serem gerados, produção agrícola prevista, renda média estimada e população beneficiada); previsão de reserva ambiental; previsão para expansão da área do perímetro irrigável; modalidade do sistema de irrigação a ser implementado; aspectos da economia da região e adequação do projeto à mesma; uso da terra na região; estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro irrigável e classificação das terras para irrigação.

Determinação a Órgão/Entidade: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - DNOCS - SEDE: com fundamento no inciso II do art. 31 da IN/TCU 09/95, caso sejam reiniciadas as obras de construção da Barragem Oiticica, que seja determinada a atualização dos estudos de viabilidade sócio-econômica e do projeto de construção da Barragem Oiticica, em face do grande tempo decorrido desde a sua elaboração (década de oitenta), das alterações ocorridas na legislação ambiental e da evolução da metodologia de construção de barragens, contemplando: estudos preliminares, topográficos, climatológicos, geológicos, geotécnicos, pedológicos, drenagem e hidrológicos acerca da bacia hidráulica; metodologia de construção; disponibilidade de matéria-prima (jazidas) próxima à localidade onde será construído o barramento; elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - ElA e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente - RIMA; sustentabilidade do empreendimento (plano de operação, manutenção e administração do projeto, incluindo a área irrigada - empregos diretos a serem gerados, produção agrícola prevista, renda média estimada e população beneficiada); previsão de reserva ambiental; previsão para expansão da área do perímetro irrigável; modalidade do sistema de irrigação a ser implementado; aspectos da economia da região e adequação do projeto à mesma; uso da terra na região; estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro irrigável e classificação das terras para irrigação.

Determinação a Órgão/Entidade: ENTIDADES/ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte: com fundamento no inciso II do art. 31 da IN/TCU 09/95, caso sejam reiniciadas as obras de construção da Barragem Oiticica, que seja determinada a atualização dos estudos de viabilidade sócio-econômica e do projeto de construção da Barragem Oiticica, em face do grande tempo decorrido desde a sua elaboração (década de oitenta), das alterações ocorridas na legislação ambiental e da evolução da metodologia de construção de barragens, contemplando: estudos preliminares, topográficos, climatológicos, geológicos, geotécnicos, pedológicos, drenagem e hidrológicos acerca da bacia hidráulica; metodologia da construção; disponibilidade de matéria-prima (jazidas) próxima à localidade onde será construído o barramento; elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - ElA e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente - RIMA; sustentabilidade do empreendimento (plano de operação, manutenção e administração do projeto, incluindo a área irrigada - empregos diretos a serem gerados, produção agrícola prevista, renda média estimada e população beneficiada); previsão de reserva ambiental; previsão para expansão da área do perímetro irrigável; modalidade do sistema de irrigação a ser implementado; aspectos da economia da região e adequação do projeto à mesma; uso da terra na região; estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro irrigável e classificação das terras para irrigação.

Determinação a Órgão/Entidade: SECRETARIA CONTROLE EXTERNO NO RIO GRANDE DO NORTE: com fundamento no inciso II do art. 31 da IN/TCU 09/95, que seja determinado à SECEX/RN o acompanhamento do cumprimento das medidas propostas nos itens anteriores. "

3.O Secretário de Controle Externo manifestou-se favoravelmente às sugestões formuladas pela equipe de auditoria, aditando, porém, a proposta de arquivamento dos autos.

4. Solicitada a pronunciar-se, a douta Procuradoria exarou Parecer de f. 35, nos seguintes termos:

"Relatório de Levantamento de Auditoria na Barragem Oiticica/RN, cuja obra se encontra parada desde 01/03/93.

O E. TCU, em sessão plenária, mediante a r. Decisão 257/2000, nos autos do TC 013.401/1993-9, determinou à Secretaria Federal de Controle Interno que instaurasse a devida Tomada de Contas Especial, em razão de superfaturamento constatado na obra de construção da Barragem Oiticica.

A SECEX/RN informou que o DNOCS instaurara a Tomada de Contas Especial, cuja tramitação se encontra suspensa em razão de Pedido de Reexame interposto, que se encontra atualmente na Secretaria de Recursos.

Neste Levantamento de Auditoria não se constatou irregularidade, pois a obra se encontra parada, razão pela qual a SECEX/RN propôs o encerramento e arquivamento, com determinações, no caso de reinício da obra.

De fato, os autos podem ser arquivados, porque não foi verificada qualquer irregularidade, não havendo, assim, pressupostos para o desenvolvimento do processo.

Cabíveis as determinações proposta pela Unidade Técnica, de modo a evitar desperdícios futuros.

Pelo exposto, este representante do Ministério Público opina pelo arquivamento, sem prejuízo de se promoverem as determinações propostas na instrução técnica (fls. 08 a 11)."

V O T O

Destaca-se no presente processo que o Tribunal de Contas da União, mediante a Deliberação 257/2000, relativa ao TC-013.401/1993-9 (Inspeção Extraordinária), determinou à Secretaria Federal de Controle Interno que instaurasse a competente tomada de contas especial para apuração da existência de superfaturamento na obra de construção da Barragem Oiticica, verificado por comissão de procedimento administrativo disciplinar do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.

2.Foi observado pela equipe de auditores que no âmbito do DNOCS instaurou-se a TCE sob o processo 59400.004294/2000-97, porém, encontra-se suspensa sua tramitação, em virtude de ter sido impetrado recurso de reexame junto a este Tribunal pelo responsável arrolado no processo TC-013.401/1993-9, ainda não apreciado por esta Corte de Contas.

3.Ressalto, ainda, relativamente às sugestões formuladas pela Secex/RN, devam ser direcionadas, preliminarmente, ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, tendo em vista que, caso as obras da construção da referida barragem sejam reiniciadas, este implementará tais medidas em articulação com o órgão federal que vier a repassar os respectivos recursos financeiros, sem prejuízo de se enviar cópia do presente Relatório, Voto e Decisão que o fundamentam ao Ministério da Integração Nacional e ao DNOCS.

Dessa forma, considerando que a obra de construção da Barragem Oiticica encontra-se paralisada desde 01/03/1993, em face das irregularidades verificadas pela citada comissão de procedimento administrativo disciplinar do DNOCS, acompanho as sugestões formuladas pela unidade técnica, endossadas pelo Ministério Público, com as adequações que julgo convenientes, e Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em, 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 839/2002 - TCU - PLENÁRIO

1.Processo: TC-005.181/2002-3.

2.Classe: V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria realizada por este Tribunal de Contas da União, por intermédio de sua Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte, na obra relacionada à Construção da Barragem Oiticica, localizada no Município de Jucurutu/RN.

3.Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Governo de Estado do Rio Grande do Norte , Ministério da Integração Nacional e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6.Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral.

7.Unidade Técnica: Secex/RN.

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. Determinar ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte que, caso sejam reiniciadas as obras de construção da Barragem Oiticica, promova, em articulação com o órgão federal que vier a repassar recursos financeiros, a atualização dos estudos de viabilidade sócio-econômica e do projeto de construção da barragem, em face do grande tempo decorrido desde a sua elaboração (década de oitenta) bem como das alterações ocorridas na legislação ambiental e da evolução da metodologia de construção de barragens, contemplando, ainda:

8.1.1. estudos preliminares, topográficos, climatológicos, geológicos, geotécnicos, pedológicos, drenagem e hidrológicos acerca da bacia hidráulica; metodologia de construção; disponibilidade de matéria prima (jazidas) próxima à localidade onde será construído o barramento;

8.1.2. elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA;

8.1.3. sustentabilidade do empreendimento (plano de operação, manutenção e administração do projeto, incluindo a área irrigada – empregos diretos a serem gerados, produção agrícola prevista, renda média estimada e população beneficiada);

8.1.4. previsão de reserva ambiental;

8.1.5. previsão para expansão da área do perímetro irrigável;

8.1.6. modalidade do sistema de irrigação a ser implementado;

8.1.7. aspectos da economia da região e sua adequação ao projeto;

8.1.8. uso da terra na região;

8.1.9. estudos mercadológicos e de comercialização dos produtos obtidos no perímetro irrigável e classificação das terras para irrigação;

8.2 determinar à Secex/RN que acompanhe a implementação das medidas constantes dos itens anteriores;

8.3. remeter cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; ao Ministério da Integração Nacional; e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS; e

8.4. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do quorum:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Adylson Motta.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Grupo I - Classe V - Plenário
TC-006.982/2002-9
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos.
Interessado: Congresso Nacional.

Ementa: Fiscobras 2002. Levantamento de Auditoria. Implantação do Sistema Metroviário da Região Metropolitana de Natal (RN). Necessidade de audiência para apurar irregularidade em

procedimentos licitatórios. Demais falhas apuradas de natureza formal. Determinações. Recomendações. Comunicação.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria referente ao Plano Especial de Auditoria em Obras - Fiscobras 2002. Os trabalhos foram realizados pela Secex/RN nas obras concernentes ao programa de trabalho 26.783.0222.1046.0002 - Implantação do Sistema Metroviário da Região Metropolitana de Natal (RN), com recursos geridos pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU. A fiscalização ocorreu no período de 20/05 a 14/06/2002.

2.A equipe de auditoria destacou que a implantação do sistema metroviário de Natal consiste de ações referentes ao melhoramento e modernização do atual sistema de trens urbanos operados pela CBTU, visando promover a transferência de sua gestão para o poder local, conforme previsto pela Constituição Federal nos artigos 21, inciso XX, e 30, inciso V.

3.Salientou, também, que a CBTU/RN nomeou as ações do programa de trabalho (PT) auditado como Projeto N6 - Implantação do Sistema Metroviário de Natal, e que, em 2002, não ocorreu aporte de recursos orçamentários, estando o montante autorizado em 2001 inscrito em restos a pagar. Informou, ainda, que o projeto básico encontra-se em fase de estudos preliminares.

4.Entretanto, o grupo auditor detectou, no corrente exercício, gestão de recursos no Projeto N5 - Melhoramento/ Implantação do Sistema de Trens Urbanos de Natal, que possui ações em comum com o Projeto N6, o que motivou a extensão dos trabalhos a ajustes firmados naquele projeto.

5.Assim, no entendimento da unidade técnica, foram apuradas falhas de natureza formal em contratações, consignadas no relatório padrão do Fiscobras, as quais, segundo a Secex, podem ser superadas com a adoção de determinações às esferas competentes.

6.A equipe constatou, ainda, solicitação da Prefeitura de Natal para que a CBTU aproveite no Projeto N6 o Contrato 012/90-SUMOV, celebrado pela Superintendência Municipal de Obras e Viação com a empresa COESA - Comércio e Engenharia Ltda. Porém, sua planilha de preços apresenta sobrepreço de 11,3%, o que levou a Secex/RN a propor à CBTU a adoção de medidas visando a economicidade, caso venha a acatar o pleito.

7.Por fim, tendo em vista diversas entidades estarem elaborando estudos objetivando a modernização do sistema viário de Natal, entendeu a Secex determinar a integração desses esforços, a fim de evitar a sobreposição de ações e o conseqüente desperdício de recursos públicos.

V O T O

Com as vênias de praxe, discordo da unidade técnica no entendimento de que a contratação de diversas empresas por convite, quando seu somatório indica a realização de tomada de preços, é uma falha formal. O procedimento fere frontalmente o art. 23, § 5º da Lei 8.666/93, tendo em vista tratar-se de obras de mesma natureza e que estão sendo realizadas simultaneamente. A falha é grave, e o responsável deve ser chamado em audiência para apresentar suas razões de justificativa.

Quanto às demais falhas encontradas, concordo com as determinações no intuito de evitar que venham novamente a ocorrer. Endosso, ainda, as demais proposições no sentido de prevenir futuros danos ao erário, com os ajustes que entendo por bem promover.

Destarte, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, em 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 840/2002 - TCU – PLENÁRIO

1.Processo: TC-006.982/2002-9.

2.Classe: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.

3.Entidade: Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

4.Interessado: Congresso Nacional.

5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6.Representante do Ministério Público: não atuou.

7.Unidade Técnica: Secex/RN.

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar à Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Gerência de Trens Urbanos de Natal - CBTU/GTU/NAT, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, a adoção de providências no sentido de evitar a ocorrência das seguintes impropriedades:

8.1.1 ocorridas nos contratos 006/2002, firmado com Secic - Seridó Empreendimentos, Construções e Incorporações Ltda., 008/2002, firmado com Nardelli S/A Engenharia e Indústria, 012/2002, firmado com F Dois Engenharia Ltda., 014/2002, firmado com Geocart - Geodésia e Cartografia e 016/2002, firmado com Construtora Galvão Marinho Ltda.:

8.1.1.1 editais de licitação dos respectivos processos licitatórios com ausência de itens obrigatórios, todos previstos no art. 40 da Lei 8.666/93: critério de reajuste (inciso XI); limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços (inciso XIII); critério de atualização financeira (inciso XIV, alínea “c”); e orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (§ 2º, inciso II);

8.1.1.2 ausência de cláusulas essenciais, estabelecidas no art. 55 da Lei 8.666/93: critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (inciso III); e crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática (inciso V);

8.1.2 contrato 016/2002 com previsão de acréscimos ou supressões que se fizerem necessários no montante de até 50% do valor inicial, quando deveria ser de até 25%, por se tratar de construção, e não de reforma, contrariando o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93;

8.2 determinar à Secex/RN que promova audiência com o Gerente-Coordenador da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Gerência de Trens Urbanos de Natal - CBTU/GTU/NAT, para que apresente razões de justificativa quanto à utilização da modalidade convite nos processos licitatórios que originaram os contratos 006/2002 (Secic - Seridó Empreendimentos, Construções e Incorporações Ltda.), 008/2002 (Nardelli S/A Engenharia e Indústria), 012/2002 (F Dois Engenharia Ltda.) e 016/2002 (Construtora Galvão Marinho Ltda.), quando deveria ter sido utilizada tomada de preços, uma vez que o somatório dos serviços, de mesma natureza e executados simultaneamente, corresponde ao valor de R$ 581.831,93, que estava em desacordo, portanto, com o art. 23, § 5º da Lei 8.666/93;

8.3. determinar à Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Administração Central do Rio de Janeiro - CBTU/RJ, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, que, caso atenda ao pleito formulado pela Prefeitura de Natal (RN), por intermédio do Ofício 201/2001-GP, de 09/05/2001, no sentido de aproveitar o Contrato 012/90-SUMOV, celebrado entre a Superintendência Municipal de Obras e Viação e a empresa Coesa-Comércio e Engenharia Ltda., no âmbito do Acordo de Cooperação e Intercâmbio Técnico-Científico celebrado entre a CBTU e a referida prefeitura, compare os preços acordados com aqueles aceitos pela Caixa Econômica Federal, empresa que geralmente administra os contratos de obras de infra-estrutura, financiados com recursos federais e executados pela Prefeitura de Natal e pelo Governo do Rio Grande do Norte, a fim de assegurar a economicidade em sua execução;

8.4. recomendar à Prefeitura Municipal de Natal (RN), ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Administração Central do Rio de Janeiro - CBTU/RJ, que envidem esforços no sentido de promover, juntamente com os demais partícipes do Convênio de Cooperação Técnica 005/2001 - CBTU-DT, a integração de todas as ações pertinentes à modernização de transporte viário da região metropolitana de Natal (RN), de forma a assegurar a economicidade na execução de estudos, projetos e obras públicas;

8.5. recomendar ao Ministério dos Transportes que atente para a integração de todas as ações pertinentes à modernização do transporte viário da região metropolitana de Natal (RN), de forma a assegurar a economicidade na execução de estudos, projetos e obras públicas, uma vez que as referidas ações estão sendo promovidas de forma isolada pelos diferentes níveis de governo;

8.6. remeter cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentam à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Grupo I - Classe V - Plenário
TC-007.226/2002-6.
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidades: Superintendência da Zona Franca de Manaus/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
Interessado: Congresso Nacional.

Ementa: Fiscobras 2002. Levantamento de Auditoria. Implantação do Complexo de Armazenagem e Comercialização de Mercadorias na Zona Franca de Manaus. Obra não iniciada. Cessão do terreno, onde será edificado o empreendimento, operada no início de 2002. Ausência de irregularidades. Comunicação. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/AM no projeto concernente ao Programa de Trabalho 22.661.0392.3560.0010 – Implantação do Complexo de Armazenagem e Comercialização de Mercadorias na Zona Franca de Manaus. A fiscalização foi realizada no período de 20/05/2002 a 27/05/2002.

2.O grupo auditor destaca que as obras em referência objetivam criar áreas disponíveis para a indústria e o comércio expor suas mercadorias, com o benefício da suspensão de tributos, o que irá representar mais uma opção ao Parque Industrial e um fator de estímulo ao comércio da Zona Franca de Manaus.

3.Resultou apurado no curso da auditoria que o terreno onde será realizada a obra somente foi repassado à Suframa em fevereiro de 2002, após quase três anos de entendimento com a Secretaria de Patrimônio da União – SPU, muito embora o projeto já estivesse pronto em momento antecedente. Foi destacado ainda que, em decorrência da cessão de uma parte da área original para a Marinha do Brasil, houve a necessidade de realizar o ajuste do projeto, providência autorizada pelo dirigente da Suframa.

Diante da ausência de irregularidades, a equipe de auditoria propõe o arquivamento dos autos, posição essa encampada pelo escalão dirigente da Secex/AM (f. 26) e pelo representante do **Parquet** especializado (f. 28).

VOTO

A fiscalização em referência, sob a forma de Levantamento de Auditoria, empreendeu análise acerca da situação do Programa de Trabalho 22.661.0392.3560.0010 – Implantação do Complexo de Armazenagem e Comercialização de Mercadorias na Zona Franca de Manaus, que envolve, entre outros,

projetos de arquitetura, estrutural, instalações, ar condicionado, sonorização, paisagismo e terraplanagem, englobando uma área de aproximadamente 351.549,17 metros quadrados.

2.O trabalho realizado integra o Plano Especial de Auditoria de Obras – 2002 e foi orientada de acordo com os termos da Decisão 098/2002 – TCU – Plenário – Sigiloso.

3.Ante a ausência de irregularidade no exercício em curso, a equipe de auditoria propõe o arquivamento do presente processo, o que conta com o apoio deste Relator. Reputo oportuno, todavia, enviar comunicação a respeito do assunto, desde logo, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Dessarte, na linha dos pronunciamentos existentes nos autos, com o acréscimo que entendo de bom alvitre proceder, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto ao descortino do egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 841/2002-TCU-Plenário

1.Processo: TC-007.226/2002-6.

2.Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.

3.Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

4.Interessado: Congresso Nacional.

5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6.Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha.

7.Unidade Técnica: Secex/AM.

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – remeter cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

8.2 – arquivar o presente processo, em virtude de não ter sido apurada irregularidade no trabalho de fiscalização realizado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Grupo I - Classe V - Plenário
TC-007.721/2002-7
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidade: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT/RN.
Interessado: Congresso Nacional.

Ementa: Fiscobras 2002. Levantamento de Auditoria. Construção de Trechos Rodoviários do Corredor Nordeste. Inexistência de projeto básico e projeto executivo. Recursos orçamentários ainda não liberados. Obra não iniciada. Pareceres uniformes. Comunicação. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada pelo analista Bruno Lima Caldeira de Andrada, no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio Público – SECOB, cujas conclusões foram acompanhadas pelo escalão dirigente da referida unidade técnica, **verbis**:

"Trata-se de processo de fiscalização da obra relativa ao PT 26.782.0235.5708.0004 (Construção de Trechos Rodoviários do Corredor Nordeste – BR-110/RN – Construção do Trecho Mossoró-Campo Grande) realizada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio Grande do Norte.

Foi solicitada, por meio do despacho do Exmº Ministro-Relator às f. 18, a manifestação desta SECOB, acerca do relatório e da respectiva proposta da equipe de auditoria.

Conforme se depreende da análise do relatório, não houve liberação de recursos orçamentários para esse empreendimento, que não existe projeto básico, nem executivo, e que a obra em questão ainda não foi iniciada, o que levou a equipe a propor o arquivamento do processo. A conseqüência negativa desse encerramento poderia ser a não fiscalização de um empreendimento importante e de grande vulto, como parece ser a obra em questão.

Porém, conforme disposto na letra 'j' do item 3 do Memorando-Circular 11/2002-SEGECEX, que orientou as unidades técnicas do TCU com relação aos procedimentos concernentes ao Plano Especial de Auditorias em Obras de 2002, deveriam ser evitadas propostas de inclusão de obras nos próximos planos de auditoria, pois '... caso a obra venha a ser contemplada com volume significativo de recursos, será automaticamente inserida no rol a ser fiscalizado, e, se não for o caso, a Secex poderá propor sua inclusão por ocasião da consulta às secretarias que será efetivada previamente ao encaminhamento do Plano Especial para aprovação'. Portanto, o encerramento do processo não impediria a inclusão desse empreendimento no Plano Especial de Auditorias em Obras de 2003.

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, entendendo ser pertinente a proposta adotada pela equipe no sentido de encerrar o referido processo."

VOTO

A fiscalização empreendida pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte buscou o levantamento de informações acerca do Programa de Trabalho 26.782.0235.5708.0004, representado pela Construção de Trechos Rodoviários do Corredor Nordeste – BR-110/RN – Construção do Trecho Mossoró/Campo Grande.

2.O trabalho integra o Plano Especial de Auditoria de Obras – 2002 e foi orientado de acordo com os termos da Decisão 098/2002 – TCU – Plenário – Sigiloso.

3.Todavia, conforme registra o relatório de f. 8/10, a obra não foi iniciada, não existindo, ainda, projeto básico e projeto executivo de engenharia, onde será definido o volume de recursos necessários.

Diante da ausência de liberação de recursos, conforme visto, inclino-me a acompanhar as sugestões alvitradas nos autos, sugerindo, ainda, o envio de comunicação a respeito do assunto, desde logo, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, na forma da deliberação que ora submeto ao descortino dos ilustres pares.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 842/2002-TCU-Plenário

1.Processo: TC-007.721/2002-7.

2.Classe: V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3.Interessado: Congresso Nacional.
4.Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT/RN.
5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6.Representante do Ministério Público: não atuou.
7.Unidade Técnica: SECEX/RN e SECOB.
8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1 – remeter cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e
8.2 – determinar o arquivamento do presente processo, ante a verificação de que a obra ainda não foi iniciada, não havendo, de igual modo, liberação de recursos orçamentários.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-003.220/2001-6 (c/ 02 volumes)
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidade:Furnas Centrais Elétricas S/A.
Responsável:Luiz Carlos Santos, Diretor-Presidente.

EMENTA: Levantamento de Auditoria em cumprimento à Decisão n. 122/2001 – Plenário. Indícios de irregularidades. Audiência. Acolhimento das razões de justificativa. Determinações. Ciência à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e à Furnas Centrais Elétricas S/A. Juntada às contas da entidade.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RJ, no período de 02/04 a 03/05/2001, objetivando verificar a implantação do sistema de ciclo combinado nas unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz/RJ (PT n. 25.752.0296.3414.0001), gerida por Furnas Centrais Elétricas S/A, em cumprimento à Decisão n. 122/2001 – TCU – Plenário.
2.Às fls. 30/32, a equipe da Secex/RJ destacou, de início, a importância do empreendimento em foco, informando que sua implantação resultará nos seguintes benefícios:
2.1 – aumento da capacidade instalada na primeira fase – Unidades 1 e 4– em aproximadamente 540 MW e na segunda fase – Unidades 2 e 3 – em mais 540 MW;
2.2 – otimização do rendimento do ciclo de geração de energia, passando de 31% para 54%;
2.3 – perda mínima na geração de energia, em função da otimização da configuração do sistema e
2.4 – preços projetados para energia competitivos com os praticados no mercado, no ano de 2000.
3.Consoante ressalta a equipe, “a despeito de a obra não ter sido iniciada, foi realizada, até fevereiro de 2001, a execução orçamentária de R$ 394.000,00, sendo R$ 160.000,00 com despesas administrativas, R$ 76.000,00 com o contrato CT 13109 (objeto: prestação de serviços de apoio técnico e administrativo à Superintendência de Empreendimentos de Geração e órgãos a ela subordinados), e R$ 158.000,00 com o

contrato CT 12576 (objeto: execução de obras e serviços complementares de recuperação, a cargo do Departamento de Apoio e Controle Técnico, na área da UTE de Santa Cruz)".

4.A equipe constatou indícios de irregularidades nos referidos Contratos ns. 13109 e 12576, firmados entre Furnas S/A e, respectivamente, as empresas Bauruense Serviços Gerais Ltda. e Emcon Estruturas Metálicas e Construções Ltda. Em face disso, foi promovida a audiência do Diretor-Presidente de Furnas, Sr. Luiz Carlos Santos, por determinação do então Relator do feito, Ministro José Antonio Barreto de Macedo (fl. 50), para que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências (fls. 53/54):

4.1 – execução financeira, no valor de R$ 158.000,00, nos meses de janeiro e fevereiro de 2001, relativa ao Contrato n. 12576, não obstante o mesmo estar encerrado desde o mês de junho de 2000;

4.2 – dispêndios, no valor de R$ 158.000,00, em finalidades não inerentes à obra descrita no PT – Implantação do Ciclo Combinado nas Unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz –, tendo em vista que o objeto do Contrato n. C-12576 é a execução de obras e serviços complementares e de recuperação, a cargo do Departamento de Apoio e Controle Técnico – DCT-T, na área da Usina Termelétrica de Santa Cruz;

4.3 – realização de despesas, no valor de R$ 76.000,00, em finalidades não inerentes à obra descrita no referido Programa de Trabalho, considerando que o objeto do Contrato n. CT-13109 é a prestação de serviços de apoio técnico e administrativo à Superintendência de Empreendimentos de Geração – SG.T e órgãos a ela subordinados;

4.4 – aditamento com acréscimo de 135% sobre o valor original do contrato – valor estimado do Contrato n. CT-13109 – em desacordo com o artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, c/alterações introduzidas pela Lei n. 9.648/98;

4.5 – alocação de despesas indiretas, no valor de R$ 160.000,00, nos meses de janeiro e fevereiro de 2001, no PT n. 25.752.0296.3414.0001, inobstante o fato de não haver sido iniciada a execução do referido programa.

5.O responsável compareceu aos autos apresentando as razões de justificativa às fls. 55/56, acompanhadas da documentação de fls. 57/79.

6.A Secex/RJ, em instrução de fls. 81/86, sintetiza e analisa as justificativas trazidas pelo Sr. Luiz Carlos Santos, nos seguintes termos, no essencial:

"4.Em suas razões de justificativa, o responsável se referiu à execução financeira do contrato n. C-12.576, ocorrida excepcionalmente no exercício de 2001 [subitem 4.1 **retro**], como pagamentos resultantes de repactuação, conforme expôs no tópico 1.1 da fl. 55:

'1.1A execução financeira no valor de R$ 158.000,00 não se refere a serviços executados após o término do contrato, mas sim, integralmente, ao pagamento de pleito solicitado pela EMCON Estruturas Metálicas e Construções Ltda., com vistas à repactuação e ressarcimento de valores contratuais, objetivando corrigir desequilíbrio econômico-financeiro de itens das planilhas de preços relativos à mão-de-obra e equipamentos.'

5.Juntou cópia da Proposta de Resolução de Diretoria PRD n. DT 144.2000 – (fls. 55/69) e da Resolução de Diretoria RD n. 007/2043/2001 – (fl. 70), que autorizou a realização da despesa.

6.Referindo-se às questões articuladas nas alíneas **b**, **c** e **e** do ofício de audiência [subitens 4.2, 4.3 e 4.5 **supra**], o responsável esclareceu que, por ocasião do levantamento de auditoria realizado na empresa por esta Secex/RJ, as despesas vinculadas a empreendimentos na Unidade de Santa Cruz estavam registradas no Programa de Trabalho em questão – PT n. 25.752.0296.3414.0001; que naquela oportunidade a Empresa procedia à revisão da vinculação das Ordens de Imobilização/ODIs – que vêm a ser os documentos internos discriminadores das despesas – com os correspondentes programas de trabalho-PTs; que, a partir dessa revisão, as despesas tiveram suas respectivas vinculações transferidas para outros PTs, conforme o explicitado no subitem 1.4.1 e segs. da peça de defesa (fl. 56).

7.Dessa forma, assevera que, para o Programa de Trabalho (PT) n. 25.752.0296.3414.0001 – Implantação do Ciclo Combinado nas Unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz, não foram efetuadas despesas nos meses de janeiro e fevereiro de 2001.

8.Com referência ao acréscimo de 135 % sobre o valor original do Contrato n. CT-13.109, o responsável esclareceu, à fl. 56, que tal acréscimo se deveu à incidência cumulativa do aumento de

serviços (8,8 %) com reajustamento dos preços iniciais (8 %) e com a prorrogação do Contrato por novo período de 12 meses (100 %).

9.Também nesse caso, juntou cópia dos documentos que fundamentaram a alteração do Contrato, quais sejam: a Proposta de Resolução de Diretoria PRD n. DT 010.2001 – (fls. 71/78) e a Resolução de Diretoria RD n. 006/2050/2001 – (fl. 79).

Considerações da Análise

10.No tocante à questão abordada no tópico 3.1 desta informação [subitem 4.1 **retro**], a documentação dos autos atesta que o contrato celebrado com a firma EMCON Estruturas Metálicas e Construções Ltda. – Contrato CT-12.576 – tinha por objeto a realização de obras e serviços sob o regime de empreitada por preços unitários, prevendo, inclusive, na Cláusula 22 – Tributos, § 2º, a revisão do preço, de modo a cobrir diferenças decorrentes de aumento de custos dos tributos, encargos e contribuições parafiscais (...)

11.Consta da PRD n. 144.2000 (fl. 57) a motivação factual para a aprovação da revisão do contrato, a despeito de não se tratar exclusivamente de aumentos incidentes sobre o custo tributário da empresa contratada:

‘3.Argumentou a Contratada que a majoração dos seus custos foi resultado da variação dos preços dos combustíveis; da elevação da cotação da moeda norte-americana, uma vez que parte dos equipamentos utilizados são importados; da majoração da alíquota da Cofins e da CPMF; do incremento dos seus custos com salários, aumento de até 11% por força de dissídio em 1999 e 2000, da elevação dos custos com fornecimento de uniformes, transporte e distribuição de cestas de alimentos a funcionários.

4.Analisando o pleito da Contratada, concluímos ter ocorrido, efetivamente, um aumento dos custos inerentes à prestação dos serviços, sendo, portanto, fundamentado o seu pleito de revisão dos preços, muito embora os percentuais de reajuste solicitados tenham se mostrado superiores quando comparados com os de nossa análise.’

12.Esse posicionamento da Furnas Centrais Elétricas S.A. parece coadunar-se com as disposições da Lei n. 8.666/1993, no que tange à possibilidade de alteração do contrato administrativo [art. 65]:

(...)

13.Desse modo, ante o cumprimento da exigência legal, com as justificativas de fls. 57/70, e considerando ainda que as alterações de custos da contratada ocorreram após a data de assinatura do contrato – assinado em 16/09/1998 (Vol. 2, fl. 42) – parece cabível, S.M.J., o acolhimento das razões apresentadas pelo Gestor para o quesito.

14.Com referência às questões descritas nos tópicos 3.2, 3.3 e 3.5 desta informação [subitens 4.2, 4.3 e 4.5 **supra**], as declarações do Gestor no sentido de que foram transferidas para outros programas de trabalho as despesas objeto de questionamento (...), não mais remanescendo a apropriação de despesas à conta do Programa de Trabalho n. 25.752.0296.3414.0001 nos meses de janeiro e fevereiro de 2001, permitem inferir que:

14.1 – o responsável admitiu a ocorrência anterior de alocação dos aludidos dispêndios em finalidades não inerentes à obra de implantação do ciclo combinado da UTE de Santa Cruz-RJ; e

14.2 – a empresa adotou as providências corretivas para regularização das inconsistências apontadas nas alíneas **b**, **c** e **e** do Ofício de Audiência.

15.Desse modo, em se considerando regularizadas as falhas ora tratadas, podem ser acatados os esclarecimentos do Gestor, devendo, no entanto, constituir-se tais questões em objeto de verificação, nos futuros trabalhos de auditoria incidentes sobre a Empresa, sem prejuízo de que seja, desde já, determinado o estrito cumprimento do disposto no artigo 55, V, c/c o art. 119 da Lei n. 8.666/93, com a inclusão das cláusulas necessárias nos instrumentos contratuais de Furnas e, em especial, com a inclusão da cláusula que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.

16.No que concerne aos acréscimos questionados no item **d** da Audiência de fls. 51/54 [subitem 4.4 **supra**], tem-se que a Proposta de Resolução de Diretoria PRD n. DT 010.2001 (fls. 71/78) encontra-se subsidiada por correspondência interna, a qual, além de justificar a necessidade de renovação do prazo contratual, oferece o fundamento legal para a prorrogação do contrato por igual período de 12 meses (fl. 74), nos termos do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93:

(...)

17.Restou ainda esclarecido que o percentual de cerca de 135% acima do valor original do contrato foi resultante da incidência dos 100% de aumento, correspondentes ao valor da prorrogação por novo período de 12 meses, que recaiu sobre os 117,5% representativos do valor contratual acrescido de novos serviços e ajustado ao mercado, ou seja, sobre o valor original do contrato (100%) incidiu um acréscimo real de serviços da ordem de 8,8%, e sobre esse valor acrescido (108,8%) recaiu um percentual de reajustamento equivalente a 8%, para adequação do contrato aos valores de mercado, totalizando cerca de 117,5% do valor inicial contratado.

18.Restou, pois, demonstrada a pertinência do aditamento contratual, cabendo, por essa razão, mais uma vez acolher os argumentos do Responsável, para considerar justificado o ato de gestão em exame."

7.Conclusivamente, a Secex/RJ propõe sejam acolhidas as razões de justificativa oferecidas pelo Diretor-Presidente de Furnas, Sr. Luiz Carlos Santos, promovendo-se a juntada do processo às contas anuais da empresa relativas ao exercício de 2001, sem prejuízo de que sejam feitas as seguintes determinações:

7.1 – à empresa Furnas Centrais Elétricas S.A. o estrito cumprimento do disposto no artigo 55, V, c/c art. 119 da Lei n. 8.666/93, com a inclusão das cláusulas necessárias nos instrumentos contratuais da Empresa e, em especial, daquela que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

7.2 – à Secex/RJ "a inclusão, nos próximos trabalhos de auditoria em Furnas Centrais Elétricas S.A., de exames sobre a regularização das apropriações errôneas de despesas no Programa de Trabalho n. 25.752.0296.3414.0001 – Implantação do Ciclo Combinado nas Unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz, ocorridas nos meses de janeiro e fevereiro de 2001".

8.Mediante o Despacho de fl. 122, solicitei o pronunciamento da douta Procuradoria quanto à legitimidade do pagamento efetuado pela empresa Furnas à EMCOM Ltda., no valor de R$ 836.308,62, a título de desequilíbrio econômico-financeiro, relativamente aos contratos ns. 12.514 e 12.576.

9.No parecer de fls. 123/127, o insigne Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, expendeu as seguintes considerações, no essencial:

"A empresa Emcon, na qualidade de contratada, requereu de FURNAS a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos n. 12.514 e n. 12.576, com base nas circunstâncias adiante descritas, as quais, segundo alega, teriam tido reflexos diretos sobre os custos relacionados às suas obrigações contratuais: a) variação dos preços dos combustíveis; b) elevação da cotação do dólar americano com implicações no custo dos equipamentos importados utilizados na execução dos contratos; c) majoração da Cofins e da CPMF; d) aumento de salários e concessão de vantagens por força de dissídio em favor de empregados envolvidos com a prestação contratual em questão. Ante tais alegações, reivindicara a importância de R$ 2.656.377,02, resultante da multiplicação da alíquota única de 30% pelo valor total originalmente contratado.

Diante de tal solicitação, a Diretoria de Furnas encetou processo de análise quantitativa e qualitativa, respectivamente, dos valores e dos serviços sobre os quais assentava-se a proposta da Contratada. Pronunciaram-se, então, a respeito, o setor de análise de contratos e de tributos, o setor financeiro e a consultoria jurídica de Furnas.

(...)

(...), depreende-se da Proposta de Resolução n. 144.2000, de 26/12/2000, elaborada com base nos Pareceres supra descritos, que o cálculo do valor pago à EMCON, de R$ 836.308,62, levou em consideração, tão-somente, para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, o reajuste das tabelas de custos de mão-de-obra e de equipamentos e, por conseguinte, teria desprezado as demais circunstâncias. Tal constatação, compreendida a partir do exame daquela Proposta, repete-se nos elementos de defesa apresentados pelo responsável às fls. 55/56.

Em suma, as conclusões de Furnas foram no sentido da inexeqüibilidade da proposta da Contratada pelo valor ali requerido, muito embora tenha-se posicionado concorde com as circunstâncias alegadas, tendo estabelecido, ao final, o valor de R$ 836.308,62, considerando, para efeito de comparação, entre outros fundamentos, termos de contrato mais recente firmado com a própria EMCON em condições semelhantes às contidas nos contratos em tela, sendo que tal importância resultara da aplicação dos índices de 7,89% e de 15% sobre os itens mão-de-obra e equipamentos, respectivamente, levando em conta, para o cálculo do item mão-de-obra, os resultados da análise demonstrada às fls. 64/66.

III

Ante tais informações, passamos ao exame de mérito dos fatos acima arrolados quanto à legitimidade da repactuação havida e à execução financeira após findo o Contrato n. 12.576.

Em primeiro plano, cumpre consignar que entende-se por desequilíbrio econômico-financeiro contratual situação resultante da variação desproporcional das obrigações e vantagens inicialmente pactuadas, observável ao longo da fase de execução do contrato, variação essa provocada por circunstâncias não computáveis quando do ato de contratação, porquanto normalmente imprevisíveis.

No caso concreto somos de parecer que os fatos relacionados pela Contratada para justificar seu pedido de repactuação contratual não estão em plena conformidade com a Lei das Licitações e Contratos, que assim dispõe em seu artigo 65, inciso II, alínea **d**:

(...)

Dos vários tipos de situação descritos neste artigo, dois deles revelam-se presentes no processo, quais sejam, o fato previsível de conseqüências incalculáveis e o fato do príncipe, fundados, respectivamente, na significativa desvalorização da moeda (Real) verificada no País nos anos dos contratos e no aumento de custos provocado pelo próprio Estado, dado o incremento, de sua iniciativa, das alíquotas da CPMF e da Cofins.

(...)

Quanto aos demais fatos, consideramos não restarem claros os motivos pelos quais os mesmos foram levados em consideração a ponto de ensejar a repactuação havida. Para que os itens mão-de-obra e combustíveis pudessem servir à recomposição do equilíbrio precisaria que ficasse caracterizada a imprevisibilidade quanto à sua ocorrência ou senão quanto às suas conseqüências para o contrato. Precisaria que fosse algo incalculável e causador de grande desequilíbrio, o que todavia não se observara.

(...)

A nosso ver, entretanto, nenhuma das duas condições acima descritas foram claramente observadas com relação aos itens mão-de-obra e combustíveis, os quais eram, até certo ponto, previsíveis, dados os fatores políticos e econômicos que, regra geral, são corriqueiros, usuais e com freqüência ensejam o aumento desses elementos de custo, como o são a inflação mensal e os dissídios coletivos anuais.

Nossa compreensão da matéria é no sentido de que, à exceção da variação cambial havida naqueles anos, nenhum outro elemento de custo revelara-se suficientemente incalculável durante a vigência dos aludidos contratos a ponto de extrapolar perspectivas econômicas que normalmente subsidiam sua elaboração.

Por outro lado, ambos os contratos (fls. 30 e 63 do Vol. 3) prevêem, de certa forma, a possibilidade de revisão contratual, muito embora o façam de forma um tanto quanto genérica, deixando a critério dos contratantes a definição das condições determinantes do reajuste:

'Os preços estabelecidos neste Contrato serão fixos e irreajustáveis, **salvo se, a cada período de 12 (doze) meses, contados da data de apresentação da proposta, as condições de qualidade e de preço, no mercado, determinem sua revisão para mais ou para menos**, na forma da legislação vigente.'

Sob um primeiro ponto de vista, diríamos que a ausência de critérios preestabelecidos e específicos de reajuste pesa em desfavor do princípio da concorrência e da igualdade entre os licitantes, que devem ter claras, na fase de licitação, as possibilidades de reajustes de preços posteriores à assinatura do contrato, de tal maneira que lhes seja permitido formular sua melhor proposta. De forma semelhante, a ausência de previsão de reajuste, sob critérios específicos, constitui fator determinante para a escolha da melhor proposta pela Administração Pública, que enxerga na ausência de previsão a presença de estimativa de custos para o prazo de vigência do contrato.

Em suma, não há nos autos, até onde nos foi permitido observar, dados ou informações que atestem a literal imprevisibilidade dos aumentos de combustível e de mão-de-obra a ponto de justificar a recomposição de equilíbrio autorizada por Furnas.

Sob outro prisma, contudo, cremos que as condições de reajuste descritas em contrato (fls. 30 e 63, Vol. 3), acima citadas, uma vez que existentes, embora inadequadas quanto à forma, permitem-nos concluir pela legalidade do ajustamento financeiro referente à mão-de-obra, especialmente em se considerando ter ficado demonstrada a preocupação de Furnas em rever os respectivos cálculos inicialmente oferecidos pela empresa interessada, reduzindo, ao final, consideravelmente a importância efetivamente paga.

No que se refere ao item combustível, depreendemos pela leitura do processo não ter sido este item considerado para fins da repactuação havida, não havendo, portanto, necessidade de tecer maiores considerações a respeito.

IV

Quanto ao cálculo dos valores pagos a título de reequilíbrio, consideramos que as informações e justificativas constantes dos autos e mais amplamente descritas referem-se somente ao reajuste de 7,89% da tabela de mão-de-obra. Nesse tocante, inclusive, tem-se revelada uma acertada preocupação de Furnas em definir um método de cálculo do custo da mão-de-obra efetivamente empregada nas obras e serviços objeto dos aludidos contratos, cujos princípios gerais ali aplicados reputamos adequados.

Por outro lado, contudo, não constam dos autos os resultados da análise procedida por Furnas sobre as demais situações que ensejaram a recomposição do equilíbrio, mas tão-somente as respectivas conclusões finais, à exceção do pedido de compensação da Cofins, cujas razões para seu indeferimento ficou expresso à fl. 58, item ‘6’.

Depreende-se da leitura do Parecer de fl. 63/67 (ACA.F.I.433.2000, de 15/12/2000), que o resultado da análise de tais situações, estariam, em verdade, condensados nos documentos ACA.F.I.288.2000 e ACA.F.I.387.2000. Entretanto, como já expusemos anteriormente, não encontram-se apensados aos autos nem estes nem qualquer outro documento mediante o qual pudéssemos tomar conhecimento de certos aspectos considerados por Furnas para levar a efeito a recomposição contratual ora sob exame, de tal forma que não nos é possível concluir com segurança sobre a conformidade dos critérios que permearam o cálculo em si do valor pago à Emcon, muito embora tudo leve a crer que os referidos índices de 7,89% e de 15% tenham sido, de fato, as únicas fontes numéricas do cômputo efetuado, como afirma o responsável em resposta a audiência deste Tribunal, às fls. 55/56.

V

Com relação ao pagamento de R$ 158.000,00 efetuado a título de recomposição do equilíbrio do Contrato n. 12.576, em favor da Emcon, em data posterior ao término de sua vigência, observamos que a solicitação inicial de repactuação contratual, de autoria da EMCON, foi entregue a Furnas bem antes do término do referido contrato, ocorrido em junho de 2000, visto que a análise efetuada pela Contratante sobre o pleito da interessada data de 02/02/2000.

É princípio do melhor Direito que o peticionário não deve ser prejudicado pelo vagar do julgador, logo não caracterizando afronta legal a execução financeira ocorrida além do prazo de vigência do aludido contrato.

VI

Face ao exposto, este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se no sentido da legalidade dos atos praticados por Furnas com vistas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos n. 12.576 e n. 12.514, com a ressalva de que não se tem devidamente demonstrado nos autos todas as razões e critérios necessários à definição do valor final da Avença, muito embora tal valor tenha-se revelado bem inferior àquele inicialmente requerido pela Interessada”.

É o relatório.

VOTO

Das ocorrências que ensejaram a oitiva do Diretor-Presidente de Furnas, Sr. Luiz Carlos Santos, insta ressaltar aquela concernente ao pagamento à empresa EMCON – Estruturas Metálicas e Construções Ltda., de valores a título de recomposição de desequilíbrio econômico-financeiro havido nos Contratos ns. 12.576 e 12.514.

2.Consoante visto no Relatório precedente, a empresa EMCON teria pleiteado o pagamento no montante de R$ 2.656.377,02, alegando a quebra do equilíbrio inaugural nas mencionadas avenças, em razão das variações positivas nos preços dos combustíveis, da cotação do dólar americano, da mão-de-obra e nas alíquotas da Cofins e da CPMF.

3.Dos termos da Resolução de Diretoria n. 007/2043 (fl. 70), verifica-se que a Furnas S/A acolheu apenas parcialmente o pedido da firma ENCOM Ltda., tendo aprovado o pagamento à aludida empresa na

importância de R$ 836.308,62 (correspondente a 31,48% do valor solicitado), "objetivando ressarcir os valores recalculados das Planilhas de Preços dos Anexos I dos Contratos, repactuando os preços unitários em 7,98 % para o item Mão-de-Obra e 15% para o item Equipamentos".

4.Vê-se, portanto, que das razões invocadas pelo contratado, apenas duas lograram amparar a majoração do preço inicialmente ajustado, razão por que a análise acerca da regularidade do procedimento levado a efeito por Furnas há que se limitar a esses pontos.

5.Nesse compasso, convém lembrar que a recomposição do equilíbrio do contrato, sob o pálio do art. 65, inciso II, alínea **d**, da Lei n. 8.666/93, tem como condição a superveniência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis de conseqüências incalculáveis, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

6.No caso vertente, comungo do entendimento manifestado pelo Ministério Público no sentido de que, a rigor, somente a alteração nos custos dos equipamentos, decorrente da acentuada desvalorização da moeda nacional frente ao dólar norte-americano, se amolda a uma das hipóteses previstas no aludido dispositivo legal, e justifica, portanto, a recomposição do preço a título de manutenção do equilíbrio contratual. Ressalvo apenas que a desvalorização cambial que ocorreu na vigência dos contratos não era previsível à época, configurando, pois a primeira hipótese prescrita da norma.

7.No tocante às alterações nos custos da mão-de-obra, entendo que não autorizam a revisão do contrato, com espeque na alínea **d** do inciso II do art. 65 do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. É que essas modificações, em regra, são previsíveis e seus efeitos podem ser dimensionados. O incremento nos salários, conforme alegou a ENCOM para sustentar a recomposição de preços, fruto dos dissídios de 1999 e 2000, não pode ser tomado como fato superveniente imprevisível ou ainda previsível de conseqüências incalculáveis, tendo em vista tanto as taxas de inflação no país quanto as regras atinentes à recomposição de perdas salariais.

8.A esse respeito, cito a deliberação do Superior Tribunal de Justiça, em sede do Resp. n. 134797/DF, cuja ementa encontra-se vazada nos seguintes termos (DJU de 1º/08/2000):

"REVISÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISSÍDIO COLETIVO. AUMENTO DE SALÁRIO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. O aumento do piso salarial da categoria não se constitui fato imprevisível capaz de autorizar a revisão do contrato. Recurso não conhecido".

9.Não obstante, creio apropriada a ponderação do ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, de que os contratos em foco previam critérios de reajuste de preços que – embora por demais genéricos – agasalhavam o ajustamento financeiro relativo à mão-de-obra. Assim sendo, não obstante ser inadequada quanto à forma, a revisão tinha amparo contratual, sendo de excessivo rigor apenar o responsável por ter se valido de fundamentação equivocada para amparar o pagamento referente ao item mão-de-obra.

10.Merece ser ressaltado o fato de a empresa Furnas ter efetuado detida análise no pedido da ENCOM, reduzindo significativamente os valores pleiteados. Às fls. 08/11 do vol. 2, encontram-se diversas planilhas que detalham os cálculos efetuados, evidenciando os percentuais "ponderados pelo peso de cada área no conjunto de desembolsos com mão-de-obra da Empresa, bem como pela magnitude dos dissídios repassados aos seus funcionários".

11.Quanto aos demais itens objeto da audiência, estou de acordo com a análise empreendida pela unidade técnica e com a conclusão a que chegou no sentido de acolher as justificativas oferecidas pelo responsável, bem assim com a proposta de determinação à Furnas e à própria Secex/RJ para que, nos próximos trabalhos de auditoria naquela empresa, verifique a regularização das apropriações de despesas no Programa de Trabalho n. 25.752.0296.3414.0001 – Implantação do Ciclo Combinado nas Unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz, ocorridas nos meses de janeiro e fevereiro de 2001.

12.Por fim, cumpre ressaltar que, em decorrência dos indícios de irregularidades graves detectados nestes autos, nos referidos Contratos ns. 13.109 e 12.576, a obra alusiva à implantação do sistema de ciclo combinado nas unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz/RJ (PT n. 25.752.0296.3414.0001) encontra-se no Quadro VII da Lei Orçamentária referente ao exercício de 2002. Todavia, tendo em vista que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável mostraram-se suficientes para elidir os aludidos indícios de irregularidades, impende dar ciência do fato à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que este Tribunal não vê óbices na liberação de recursos para a execução da obra.

Feitas essas considerações, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

DECISÃO Nº 843/2002 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-003.220/2001-6 (c/ 02 volumes).
2. Classe de Assunto: V– Relatório de Levantamento de Auditoria realizado em cumprimento à Decisão n. 122/2001 – Plenário.
3. Entidade: Furnas Centrais Elétricas S/A.
4. Responsável: Luiz Carlos Santos, Diretor-Presidente.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secex/RJ.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1 – acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Santos, Diretor-Presidente de Furnas Centrais Elétricas S/A;
8.2 – determinar à Furnas Centrais Elétricas S.A. que observe o disposto no artigo 55, V, c/c o art. 119 da Lei n. 8.666/93, fazendo constar nos instrumentos contratuais da empresa cláusula que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
8.3 – determinar à Secex/RJ que, nos próximos trabalhos de auditoria na aludida empresa, verifique a regularização das apropriações de despesas no Programa de Trabalho n. 25.752.0296.3414.0001 – Implantação do Ciclo Combinado nas Unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz, ocorridas nos meses de janeiro e fevereiro de 2001;
8.4 – encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:
8.4.1 – à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que a obra objeto deste levantamento de auditoria – implantação do sistema de ciclo combinado nas unidades 1 e 4 da Usina Termelétrica de Santa Cruz/RJ (PT n. 25.752.0296.3414.0001) – consta no Quadro VII da Lei n. 10.407/2002, em decorrência dos indícios de irregularidades detectados por este Tribunal, os quais foram sanados, razão por que não constituem óbice à liberação de recursos para a continuidade da obra em foco;
8.4.2 – à empresa Furnas Centrais Elétricas S/A;
8.5 – com fundamento no art. 194, § 1º, do RI/TCU, juntar os presentes autos às contas da entidade relativas ao exercício de 2001.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-004.666/2002-0 (c/ 04 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidade: Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA.
Responsáveis: Márcia de Jesus Buzar Bacellar Nunes, Prefeita, e outros.

EMENTA: Relatório de Auditoria realizada em Prefeitura Municipal, com vistas a apurar a regularidade da aplicação de recursos oriundos do Fundef, da merenda escolar e de convênios pelos quais foram repassados recursos federais para o custeio de obras de infra-estrutura no município. Irregularidades verificadas. Indícios de dano ao erário. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Citação e audiência dos responsáveis.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório da Auditoria (fls. 1/22) realizada na Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, em cumprimento ao Plano de Auditorias do 1º semestre de 2002 (Decisão n. 872/2001 – TCU/Plenário), com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de recursos oriundos do Fundef, nos exercícios de 1998 e 1999, da merenda escolar e de convênios firmados com entidades e órgãos federais para o custeio de obras de infraestrutura no município, nos exercícios de 1997 a 2001.

2.Reproduzo, a seguir, as irregularidades verificadas pela equipe de auditoria da Secex/MA:

“**3.1.1 – SAQUES SEM AS CORRESPONDENTES DESPESAS**

Pelo cotejo entre o montante de despesa paga nos anos de 1998 e 1999 (fls. 3/15 e 62/73) e os saques existentes na conta corrente específica do Fundef nos respectivos exercícios financeiros (fls. 640/85), verificaram-se saques a maior que totalizam R$ 178.406,67.

(...)

3.1.2 – DESPESAS IRREGULARES

3.1.2.1 – RECIBO AVULSO DE 31/03/1998 (fl. 18)

Empenho n. 06 de 02/02/1998 (fl. 16)
Contratado: OSVALDO PESSOA VALE
Valor: R$ 2.490,00
Objeto: Fornecimento de barro e areia para reforma de escolas do Município
<u>Indícios de irregularidades verificados</u>:
Indício 1: não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor do recibo firmado;
Indício 2: não existe no recibo nem no contrato (Osvaldo Pessoa Vale) a discriminação das quantidades a serem adquiridas nem das unidades escolares beneficiadas;
Indício 3: inexiste indicação do CPF e endereço do beneficiário;
Indício 4: Não há contrato formalizado;
Indício 5: aquisição de mercadorias sem nota fiscal;

3.1.2.2 – NOTA FISCAL N. 0978, DE 02/04/1998 (fl. 22)

Empenho n. 68, de 02/04/1998 (fl. 19)
Firma: METACO Metalúrgica Ltda. CNPJ n. 06.861.538/0001-77
Valor: R$ 15.178,24
Objeto: 784 carteiras escolares do tipo universitária
<u>Indícios de irregularidades verificados</u>:
Indício 1: ausência injustificada de processo licitatório ou de dispensa;
Indício 2: ausência do carimbo dos postos de fiscalização da Sefaz/PI e Gere/MA;

3.1.2.3 – NOTA FISCAL N. 441, DE 17/09/1998 (fl. 57)

Empenho n. 449, de 17/09/1998(fl. 54)
Firma: J. L. de Carvalho Comércio CNPJ n. 02.537.096/0001-57
Valor: R$ 12.253,80
Objeto: equipamentos de informática
<u>Indícios de irregularidades verificados</u>:

Indício 1: ausência injustificada de processo licitatório ou de dispensa;

Indício 2: ausência do carimbo dos postos de fiscalização da Sefaz/PI e Gere/MA;

3.1.2.4 – NOTA FISCAL N. 423, DE 09/11/1998 (fl. 61)

Empenho n. 616, de 9/11/1998 (fl. 58)

Firma: GEST Ltda. CNPJ n. 41.533.381/0001-15

Valor: R$ 2.400,00

Objeto: 1000 módulos (apostilas) de informática

Indício de irregularidade verificado:

Indício 1: nota fiscal com prazo de validade vencido: autorizada sua impressão em 9/5/1994, somente foi emitida em 9/11/1998 (mais de 4 anos depois).

3.1.2.5 – NOTA FISCAL: 026 DE 29/01/1999

Empenho n. 11 de 04/01/1999

Firma: A. Brito Miranda CNPJ: 69.386.985 0001-31

Valor: R$ 5.000,00

Objeto: serviços de reparos e reforma de escolas da zona rural

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor da nota e do recibo firmado em 29/01/1999 (R$ 5.000,00).

Indício 2: não existe na nota fiscal nem no empenho nem no recibo nem no contrato a discriminação das unidades escolares beneficiadas;

Indício 3: inexistiu projeto básico para a obra;

Indício 4: não houve recolhimento do ISS na fonte;

Indício 5: nota fiscal emitida quase seis anos após a impressão do bloco (em 13/08/1993).

3.1.2.6 – RECIBOS AVULSOS de 19/02/1999 e de 11/05/1999

Empenho: 57 de 02/02/1999 e 140 de 11/05/1999

Contratados: OSVALDO PESSOA VALE E MANOEL DE MELO CARDOSO, respectivamente.

Valores: R$ 3.500,00 e R$ 3.950,00

Objeto: Fornecimento de barro, areia, pedra e seixo para reforma de escolas do Município; fornecimento de madeira para reforma de escolas

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor do recibo firmado em 19/02/1999 (R$ 3.500,00) nem no valor do recibo firmado pelo senhor Manoel de Melo Cardoso (R$ 3.950,00);

Indício 2: não existe no recibo nem no contrato (Osvaldo Pessoa Vale) a discriminação das quantidades a serem adquiridas nem das unidades escolares beneficiadas;

Indício 3: inexiste indicação do CPF e endereço do beneficiário;

Indício 4: Não há contrato para o Sr. Manoel de Melo Cardoso.

3.1.2.7 – NOTAS FISCAIS: 1.391 de 07/03/1999 e 3 de 12/04/1999

Empenho: 98 de 07/03/1999 e 108 de 1º/04/1999, respectivamente.

Firmas:METAÇO Metalúrgica Ltda. CNPJ: 06.861.538 0001-77 e

R.N.B.COSTA Informática CNPJ: 02.309.929 0001-22.

Valores: R$ 11.018,70 e R$ 1.000,00, respectivamente.

Objeto: aquisição de 530 carteiras escolares e realização de cursos de informática

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: tanto no Convite n. 11/1999 como no Convite n. 25/1999, realizados para a consecução dos objetos, não se obtiveram três propostas válidas como exige o art. 22, § 3º, da Lei n. 8.666/1993;

Indício 2: não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações.

3.1.2.8 – NOTAS FISCAIS: 102 DE 01/07/1999 (fl. 100), 103 de 12/08/1999 (fl. 101), 0107 de 13/09/1999 (fl. 102) e 110 de 04/10/1999 (fl. 110)

Empenho: 134 de 03/05/1999 (fl. 94) e 306 de 13/09/1999 (fl. 159)

Firma: ENC Engenharia e Construção Ltda. CNPJ: 02.492.492 0001-05

Valores: R$ 76.918,58 e R$ 17.527,40

Objeto: serviços de ampliação das seguintes escolas do ensino fundamental: Benedito Duarte, São Francisco, Tio Matias, José Silva e José Sarney

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência de projeto básico da obra;

Indício 2: contradição entre datas do Termo de Encerramento do Convite n. 28/1999 (fl. 106), que narra os fatos como se acontecidos em junho de 1999, e o relatório final da mesma CPL (fl. 105), que conta os acontecimentos como se tivessem ocorrido em abril de 1999;

Indício 3: similitude na redação das propostas, com destaque para a identidade dos tipos e tamanhos de fonte da planilha da Prefeitura e da proposta da vencedora do certame. Também verificam-se os mesmos erros de ortografia existentes nas duas propostas do certame e a planilha fornecida pelo Município, quais sejam: 'instalção', 'fluorecente', 'soldavel', 'hidraulico';

Indício 4: existência de somente duas propostas no Convite, quando a Lei exige no mínimo 03 propostas válidas;

Indício 5: notas fiscais emitidas não contêm a inscrição municipal da firma;

Indício 6: ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explícita de 03 medições;

Indício 7: fracionamento da despesa, deixando de utilizar a modalidade de licitação adequada. A reforma e ampliação contratada (que inclui também a Escola Dr. Benedito Duarte) pelo valor de R$ 76.918,58 foi aditivada em R$ 17.527,40 e poderia ter sido adicionada à reforma e ampliação da Escola Dr. Benedito Duarte, contratada pelo valor de R$ 138.400,44. Totalizariam R$ 232.846,42;

Indício 8: os recibos referentes às 03 parcelas pagas (fls. 97/9) fazem referência aos serviços de ampliação de 14 salas de aula, objeto do Convênio n. 95.535/1998/FNDE;

Indício 9: pode-se constatar nas escolas Benedito Duarte e Tio Matias que as obras foram inauguradas somente em junho de 2000;

Indício 10: não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações;

Outrossim, verificou-se, no extrato da conta corrente do Fundef (fls. 440/86), o débito dos cheques ns. 474, 440 e 969.983, em 02/07/1999, 13/08/1999 e 15/09/1998, nos exatos valores das notas fiscais emitidas.

3.1.2.9 – NOTAS FISCAIS: 113 de 13/10/1999 (fl. 172), 116 de 08/11/1999 (fl. 175), 119 de 01/12/1999 (fl. 178)

Empenho: 343 de 04/10/1999 (fl. 170)

Firma: ENC Engenharia e Construção Ltda. CNPJ: 02.492.492 0001-05

Valor: R$ 138.400,44

Objeto: serviços de reforma e ampliação da Escola do Ensino Fundamental Benedito Duarte.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência de projeto básico da obra;

Indício 2: descumprimento do parágrafo quarto da Cláusula décima do Contrato de Empreitada firmado. A obra não foi inscrita no Crea/MA (fls. 716/20) nem no INSS (fl. 715), tendo, mesmo assim, sido pagas as parcelas contratadas;

Indício 3: similitude na redação das propostas, com destaque para a identidade dos tipos e tamanhos de fonte da planilha da Prefeitura e das propostas das licitantes. Também verifica-se o mesmo erro de ortografia existente nas propostas do certame e a planilha fornecida pelo Município, qual seja: 'instalção';

Indício 4: fracionamento da despesa, deixando de utilizar a modalidade de licitação adequada (utilizou-se a carta-convite em vez de tomada de preços). A reforma e a ampliação contratadas (que inclui também a Escola Dr. Benedito Duarte) pelo valor de R$ 76.918,58 foram aditivadas em R$ 17.527,40 e poderiam ter sido adicionadas à reforma e ampliação da Escola Dr. Benedito Duarte, contratada pelo valor de R$ 138.400,44. Totalizariam R$ 232.846,42;

Indício 5: notas fiscais emitidas não contêm a inscrição municipal da firma;

Indício 6: ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explícita de 03 medições;

Indício 7: pode-se constatar na escola Benedito Duarte que as obras foram inauguradas somente em junho de 2000;

Indício 8: não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações.

Outrossim, verificou-se no extrato da conta corrente do Fundef (fls. 640/86) o débito dos cheques ns. 920.095, 564 e 629, em 18/10/1999, 19/11/1999 e 03/12/1999, nos exatos valores das notas fiscais emitidas.

3.1.2.10 – NOTAS FISCAIS: 35 de 31/05/1999 e 48 de 19/7/1999 (fl. 136)

Empenhos: 159 de 31/05/1999; 238 (fl. 131) de 19/7/1999

Firma: T & T Importação e Comércio Ltda. CNPJ: 03.031.811 0001-48

Valores: R$ 11.292,00 e R$ 69.335,00, respectivamente

Objeto: aquisição de kits de ecologia e material escolar

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência de carimbo dos postos fiscais da Receita Estadual;

Indício 2: falta de identificação da transportadora, veículo e motorista que levaram a mercadoria;

Outrossim, verificou-se, no extrato da conta corrente do Fundef, o débito do cheque n. 357, em 02/06/1999, no exato valor da nota fiscal n. 35 emitida.

3.1.2.11 – RECIBOS AVULSOS de 29/11/1999 (fl. 167) e de 30/09/1999 (fl. 156)

Empenhos: 339 de 01/10/1999 (fl. 165), 299 de 01/09/1999 (fl. 154)

Contratado: WILLYS CASTRO SILVA

Valores: R$ 8.000,00 e R$ 4.000,00

Objeto: locação de 2 ônibus pelo prazo de 1 mês para transporte escolar

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor do recibo firmado em 01/09/1999 (R$ 8.000,00);

Indício 2: não existe no recibo nem no contrato a identificação dos veículos locados;

Indício 3: contratação sem licitação e sem a devida justificativa da dispensa;

3.1.2.12 – NOTA FISCAL: 70 de 15/09/1999

Empenho: 308 de 15/09/1999

Firma: T & T Importação e Comércio Ltda. CNPJ: 03.031.811 0001-48

Valor: R$ 52.060,00

Objeto: aquisição de 7.600 kits escolares

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência de carimbo dos postos fiscais da Receita Estadual;

Indício 2: falta de identificação da transportadora, do veículo e do motorista que levaram a mercadoria;

Outrossim, verificou-se, no extrato da conta corrente do Fundef (fls. 640/85), o débito do cheque n. 969.985, em 15/09/1999, no exato valor da nota fiscal emitida.

(...)

3.2 – RECURSOS: MERENDA ESCOLAR (fls. 613/38)

Indício de irregularidade verificado: dispensa indevida de licitação, com base no art. 24, XII, da Lei n. 8.666/1993, para aquisição de pães, carne moída e frango: durante o período de 20 de abril de 1998 a 11 de dezembro do mesmo ano, foram realizadas 8 dispensas com esse fundamento legal para adquirir 64.085 pães, 7.646,31 kg de carne bovina e 6.142,76 kg de frango, perfazendo o total de R$ 45.430,91.

Em que pese a justificativa de tratar-se de produtos perecíveis, a melhor intelecção do mencionado inciso do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993 orienta no sentido de que somente se justifica a dispensa de licitação durante o período necessário para a realização do certame.

(...)

3.3.1 – CONVÊNIO N. 73/2000 (fls. 348/87 e 520/609)

CONCEDENTE: SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Valor: R$ 104.622,00 (94.000,00 – CONCEDENTE)

Objeto: implantação do sistema simplificado de abastecimento de água na sede do Município de Coelho Neto/MA, nos bairros do Anil e Parque Amazonas.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência de projeto básico da obra, contrariando o art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993;

Indício 2: similitude na redação das propostas, com destaque para a identidade dos tipos e tamanhos de fonte da planilha da Prefeitura e da proposta da vencedora do certame (Emac – Convite n. 024/2000). Também verificam-se os mesmos erros de ortografia existentes nas duas propostas do certame e a planilha fornecida pelo Município, quais sejam: ‘instalção’, ‘fluorecente’, ‘soldavel’, ‘hidraulico’;

Indício 3: existência de somente duas propostas no Convite, quando a Lei exige no mínimo três propostas válidas;

Indício 4: notas fiscais emitidas não contêm a inscrição municipal da firma;

Indício 5: ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explícita de três medições.

Indício 6: superfaturamento dos serviços contratados. A firma contratada, Emac, recebeu pelos mesmos serviços (quantidade idêntica, serviços iguais, equipamentos iguais) R$ 3.584,40 a mais que os pagos na mesma época, julho de 2000 (ver fls. 449/51). Como foram dois poços contratados, o total da diferença paga a mais foi de R$ 7.168,80;

Indício 7: descumprimento dos parágrafos quarto e quinto da Cláusula décima do Contrato de Empreitada firmado. A obra não foi inscrita no Crea/MA (fls. 716/20) nem no INSS (fl. 715), tendo, mesmo assim, sido pagas as parcelas contratadas;

Indício 8: não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações.

Outrossim, verificou-se, no extrato da conta corrente específica (fls. 686/712), o débito dos cheques ns. 958.972 e 958.973, em 23/08/2000 e 20/09/2000, nos exatos valores das notas fiscais emitidas.

3.3.2 – CONVÊNIO N. 25/2000 (fls. 388/519)

CONCEDENTE: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Valor: R$ 204.550,00 (184.095,00 – CONCEDENTE)

Objeto: implantação de aterro sanitário no Bairro de Bonsucesso, na sede do Município de Coelho Neto/MA.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência de projeto básico da obra;

Indício 2: notas fiscais emitidas pela firma ENC Engenharia não contêm a inscrição municipal da firma;

Indício 3: descumprimento dos parágrafos quarto e quinto da Cláusula décima do Contrato de Empreitada firmado. A obra não foi inscrita no CREA/MA (fls. 716/20) nem no INSS (fl. 715), tendo, mesmo assim, sido pagas as parcelas contratadas;

Indício 4: ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explícita de 03 medições.

Indício 5: fracionamento da obra, de modo a fugir da modalidade de licitação devida. A obra foi dividida em 04 contratos de R$ 148.920,00, R$ 34.700,00, R$ 34.250,00 e R$ 10.779,79, implicando num total de R$ 228.649,79, valor que daria para fazer uma Tomada de Preços.

Indício 6: ausência de alguns itens pagos e contratados na obra. Em visita ao aterro, a equipe constatou a inexistência do portão, no valor de R$ 560,00, da barreira vegetal com árvores altas, no valor de R$ 6.120,00, e do reator anaeróbico, no valor de R$ 5.800,00.

Indício 7: não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações.

Outrossim, verificou-se, no extrato da conta corrente específica (fls. 510/9), o débito dos cheques ns. 958.972 e 958.973, em 23/08/2000 e 20/09/2000, nos exatos valores das notas fiscais emitidas.

3.3.3 – CONVÊNIO N. 93.120/1998

CONCEDENTE: FNDE

VALOR: R$ 13.433,60

OBJETO: capacitação de recursos humanos, material didático pedagógico.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência do termo contratual e de qualquer planejamento do curso de capacitação ministrado pela Sra. Maria do Rosário de Fátima Nunes Leal, CPF n. 099.255.893-04, a quem foi paga a importância de R$ 6.750,00. Sobre esta despesa, somente existe a fatura e o recibo. Foi-nos apresentada uma freqüência de aula que, pela falta de discriminação do nome do curso, do instrutor e outros dados que permitissem a sua individuação, não nos levou a vinculá-la ao curso em questão.

Indício 2: conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 052/00 (fls. 686/712), da Polícia Federal, 'a nota fiscal n. 149, de 03.08.98, de emissão da firma individual L. Santos Silva Filho, CNPJ 63.586.192/0001-80, no valor de R$ 1.500,00, foi emitida mais de cinco meses após a data limite para sua emissão, que era 20.02.98. Esta mesma firma individual teve sua inscrição considerada 'inapta' pela Receita Federal e conseqüentemente seu cartão de inscrição, vencido em 30.06.97, não foi renovado, demonstrando ser uma empresa irregular perante o fisco federal.'

3.3.4 – CONVÊNIO N. 99.386/1999 (fls. 309/47)

CONCEDENTE: FNDE

Valor: R$ 30.000,00

Objeto: capacitação de recursos humanos, material didático pedagógico.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência do termo contratual e de qualquer planejamento do treinamento de professores do Projeto de Aceleração ministrado pela Sra. Yana Maria Brito Costal, CPF n. 149.945.183-00, a quem foi paga a importância de R$ 8.034,00, e pela Sra. Dulce Oliveira Leal, CI n. 1.158.523 SSP/MA, a quem se pagou R$ 1.800,00. Sobre estas despesas, somente existem os recibos;

Indício 2: nota fiscal n. 215, de 20/03/2000, de emissão de T & T Importação e Comércio Ltda., CNPJ 03.031.811/0001-48, no valor de R$ 18.000,00, não apresenta o carimbo da fiscalização da Gere/MA nem identifica os dados da transportadora;

3.3.5 – CONVÊNIO N. 93.534/1998 (fls. 234/308)

CONCEDENTE: FNDE

Valor: R$ 30.000,00

Objeto: capacitação de recursos humanos, material didático pedagógico.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: ausência do termo contratual e de qualquer planejamento dos cursos de capacitação ministrados pela Sra. Maria do Rosário de Fátima Nunes Leal, CPF n. 099.255.893-04, a quem foi paga a importância de R$ 5.709,78, pela Sra. Norma Viegas Nunes, CPF n. 044.955.863-00, a quem se pagou R$ 2.400,00, e pela Sra. Isabela Azevedo Carneiro, CPF n. 409.531.573-34, R$ 1.200,00. Sobre estas despesas, somente existem as faturas e os recibos. Foram-nos apresentadas freqüências de aula que, pela falta de discriminação do nome do curso, do instrutor e outros dados que levassem à sua individuação, não permitem vinculá-las aos cursos em questão;

Indício 2: conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 052/00, da Polícia Federal, 'a nota fiscal n. 005, de 22.09.98, de emissão de G.B. Pontes, CNPJ 02.634.328/0001-95, no valor de R$ 21.000,00, apresenta três carimbos da fiscalização da Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão com datas de 25.11.98 e 29.11.98, datas incompatíveis com a emissão da nota fiscal. De acordo com a Gere/MA, não houve registro de passagem da nota fiscal em estação da GERE no percurso, o que vem corroborar a inidoneidade do documento em pauta.'

3.3.6 – CONVÊNIO N 93.535/1998 (fls. 234/312)

CONCEDENTE: FNDE

Valor: R$ 150.000,00

Objeto: ampliação de escolas

Indícios de irregularidades

Indício 1: dispensa indevida de licitação: com supedâneo no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993, e considerando o Decreto Municipal n. 31/1998 (fl. 238), que decretou a situação emergencial no Município, foi pactuado contrato com a Firma CONSTRANSLIMPE D. PEREIRA, no valor de R$ 166.666,66 (valor que exigiria licitação na modalidade de tomada de preços), para empreitada das obras de ampliação das 14 salas objeto do convênio. Em que pese a caracterização da emergência alegada, não vislumbramos os demais requisitos para a contratação direta efetivada, quais sejam: urgência de atendimento, existência de risco iminente e adequação da contratação para afastar o risco.

Aliás, é oportuno lembrar que não verificamos a realização de nenhuma Tomada de Preços pela Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, com recursos do Fundef (1998 e 1999), convênios (1997 a 2000) e merenda escolar (98 e 99).

3.3.7 – CONVÊNIO N. CV 335/1997 CR/MA

CONCEDENTE: FNS

Valor: R$ 95.159,20

Objeto: ações de combate ao Calazar.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: utilização de documento fiscal furtado e que não corresponde efetivamente à operação declarada. Conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 052/00 (fls. 686/712), da Polícia Federal, a nota fiscal n. 853, de emissão da empresa C.C.R. Comércio e Representações Ltda. – CNPJ 02.041.965/0001-58 – com sede à Rua Riachuelo n. 69, bairro João Paulo, em São Luis /MA, não apresentava o registro de sua passagem em Estação Fiscal da Gere no percurso, tendo sido evidenciado pelo depoimento do Sr. João Aristeu Mendes Neto, sócio da referida empresa, que a nota em tela fora furtada e jamais tinha sido preenchida pela sua firma, que não comercializa os produtos ali discriminados.

3.3.8 – CONVÊNIO N. CV 202/1997 CR/MA

CONCEDENTE: FNS

Valor: R$ 56.600,00

Objeto: ações de combate a esquistossomose.

Indícios de irregularidades verificados:

Indício 1: conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 052/00, da Polícia Federal, 'a nota fiscal 002526, emitida pela empresa Norte Nordeste Comércio e Representações Ltda., CNPJ 05.808.993/0001-46, no valor de R$ 2.200,00, foi emitida para justificar um desembolso sem a efetiva aquisição descrita no documento. O fato é comprovado quando comparadas as datas: de emissão (03.02.98), de autorização para impressão (13.02.98) e a da impressão (16.02.98), da nota fiscal. Confrontando as datas, chega-se a conclusão que o documento fiscal (nota fiscal) foi emitido antes mesmo de ter sido autorizado para confecção e antes de ter sido impresso, o que é impossível'."

3.A equipe de auditoria, com a concordância da Diretora Técnica (fl. 48) e do titular da Secex/MA (fl. 49), formula a seguinte proposta de encaminhamento:

"Com supedâneo no art. 43, I, da Lei n. 8.443/1992, realização das seguintes audiências dos respectivos responsáveis:

1) Márcia de Jesus Buzar Bacellar Nunes, CPF n. 175.793.843-53, Prefeita Municipal de Coelho Neto/MA, pelos fatos descritos nos itens 3.1.1 a 3.1.13, 3.2 e 3.3.1 a 3.3.8 deste Relatório;

2) Paulo Roberto Roma Buzar, CPF n. 250.925.023-04, Secretário de Educação do Município de Coelho Neto/MA, pelos fatos descritos no item 3.1.1 deste Relatório;

3) Raimundo Nonato Bezerra Costa, CPF n. 688.925.023-04, Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Coelho Neto/MA à época, pelos fatos descritos no item 3.2 deste Relatório;

4) Osvaldo Barbosa Furtado, CPF n. 029.985.803-00, Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Coelho Neto/MA em 2000, e membro em 1998, pelos fatos descritos nos itens 3.2, 3.3.1 e 3.3.2 deste Relatório;

5) Edson Machado Matos, CPF n. 042.155.323-53, membro da Comissão Permanente de Licitação de Coelho Neto/MA em 2000, pelos fatos descritos no item 3.3.1 e 3.3.2 deste Relatório".

É o relatório.

VOTO

Mediante os trabalhos de auditoria realizados pelos analistas Lúcio Aurélio Barros Aguiar e Nádia Abreu Carvalho da Secex/MA, em cumprimento ao Plano de Auditorias do primeiro semestre de 2002 (Decisão n. 872/2001 – TCU/Plenário), realizou-se importante ação fiscalizadora na Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA, com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de recursos oriundos do Fundef, nos exercícios de 1998 e 1999, da merenda escolar e de convênios firmados com entidades e órgãos federais para o custeio de obras de infra-estrutura no município, nos exercícios de 1997 a 2001.

2.O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n. 14/1996 e a sua regulamentação deu-se com a Lei n. 9.424/1996 e com o Decreto n. 2.264/1997. O fundo foi implementado, em todo o país, a partir de 1º/01/1998, quando começaram os repasses de recursos para o ensino fundamental seguindo a sistemática estabelecida.

3.Especificamente quanto à presente fiscalização, verifico que foram detectadas diversas irregularidades, motivo pelo qual a Secex/MA conclui, com fundamento no art. 12, III, da Lei n. 8.443/1992, no sentido da realização de audiência dos responsáveis, nos termos consignados no item 3 do Relatório supra.

4.Não obstante, com relação às ocorrências de notas fiscais e recibos não revestidos das formalidades legais estabelecidas, como clareza, prazo de validade, carimbos e aprovação dos órgãos governamentais etc., entendo que constituem fortes indícios de dano ao Erário, pois, como salienta a própria equipe de auditoria na abertura de seu Relatório (fl. 4), verificou-se no período auditado grande utilização de notas "frias" na região.

5.Dessa forma, julgo que se deva proceder à citação dos responsáveis envolvidos nos seguintes dispêndios, nos quais a unidade técnica detectou irregularidades:

5.1 – subitem 3.1.1: **saques sem as correspondentes despesas** – "não há comprovação da utilização desses recursos sacados e não se evidencia a correlata aplicação em despesas do ensino fundamental";

5.2 – subitem 3.1.2.1: **recibo avulso de 31/03/1998 (fl. 18) –** não houve saque na conta específica do valor; no recibo e no contrato não estão discriminadas as quantidades adquiridas tampouco a destinação;

5.3 – subitem 3.1.2.2: **nota fiscal n. 978 de 02/04/1998 –** ausência do carimbo dos postos de fiscalização da receita estadual;

5.4 – subitem 3.1.2.3: **nota fiscal n. 441 de 17/09/1998 –** idem;

5.5 – subitem 3.1.2.4: **nota fiscal n. 423 de 09/11/1998 –** nota fiscal com prazo de validade vencido (cerca de 4 anos);

5.6 – subitem 3.1.2.5: **nota fiscal n. 26 de 29/01/1999 –** não houve saque dos recursos na conta específica; no recibo e no contrato não estão discriminadas as quantidades adquiridas tampouco a destinação;

5.7 – subitem 3.1.2.6: **recibos avulsos de 19/02/1999 e de 11/05/1999 –** idem;

5.8 – subitem 3.1.2.8: **notas fiscais ns. 102, de 1º/07/1999 (fl. 100), 103, de 12/08/1999 (fl. 101), 107, de 13/09/1999 (fl. 102), e 110, de 4/10/1999 (fl. 110) –** notas fiscais sem inscrição municipal de firma;

5.9 – subitem 3.1.2.10: **notas fiscais ns. 35, de 31/05/1999, e 48, de 19/07/1999 –** ausência do carimbo dos postos de fiscalização da receita estadual;

5.10 – subitem 3.1.2.11: **recibos avulsos de 29/11/1999 e de 30/09/1999 –** não houve saque dos recursos na conta específica; no recibo e no contrato não estão discriminadas as quantidades adquiridas tampouco a destinação;

5.11 – subitem 3.1.2.12: **nota fiscal n. 70 de 15/09/1999 –** ausência do carimbo dos postos de fiscalização da receita estadual;

5.12 – subitem 3.3.1: **Convênio MMA n. 73/2000 (fls. 348/87 e 520/609) –** notas fiscais emitidas sem a inscrição municipal da firma e superfaturamento dos serviços contratados;

5.13 – subitem 3.3.2: **Convênio MMA n. 25/2000 (fls. 388/519) –** notas fiscais emitidas sem inscrição municipal da firma; inexistência do portão, no valor de R$ 560,00, da barreira vegetal com árvores altas, no valor de R$ 6.120,00, e do reator anaeróbico, no valor de R$ 5.800,00;

5.14 – subitem 3.3.3: **Convênio FNDE n. 93.120/1998 –** nota fiscal com prazo de validade vencido; falta de vinculação da Sra. Maria do Rosário de Fátima Nunes Leal, CPF n. 099.255.893-04, com o curso ministrado (R$ 6.750,00), ante a apresentação de freqüência de aula, com ausência da discriminação do nome do curso, do instrutor e outros dados que permitissem a sua individuação;

5.15 – subitem 3.3.4: **Convênio FNDE n. 99.386/1999 –** ausência do carimbo dos postos de fiscalização da receita estadual e do termo contratual e de qualquer planejamento do treinamento de professores do Projeto de Aceleração ministrado pela Sra. Yana Maria Brito Costal, CPF n. 149.945.183-00, a quem foi paga a importância de R$ 8.034,00, e pela Sra. Dulce Oliveira Leal, CI n. 1.158.523 SSP/MA, a quem se pagou R$ 1.800,00;

5.16 – subitem 3.3.5: **Convênio FNDE n. 93.534/1998 –** carimbos dos postos de fiscalização da receita estadual em datas incompatíveis com a emissão da nota; ausência do termo contratual e de qualquer planejamento dos cursos de capacitação ministrados pela Sra. Maria do Rosário de Fátima

Nunes Leal, CPF n. 099.255.893-04, a quem foi paga a importância de R$ 5.709,78, pela Sra. Norma Viegas Nunes, CPF n. 044.955.863-00, a quem se pagou R$ 2.400,00, e pela Sra. Isabela Azevedo Carneiro, CPF n. 409.531.573-34, R$ 1.200,00. Sobre estas despesas, somente existem as faturas e os recibos. Foram-nos apresentadas freqüências de aula que, pela falta de discriminação do nome do curso, do instrutor e outros dados que levassem à sua individuação, não permitem vinculá-las aos cursos em questão;

5.17 – subitem 3.3.7: **Convênio FNS n. CV 335/1997 CR/MA** – "utilização de documento fiscal furtado e que não corresponde efetivamente com a operação declarada";

5.18 – subitem 3.3.8: **Convênio FNS n. CV 202/1997 CR/MA** – nota fiscal emitida sem a correspondente aquisição descrita no documento.

6.Nessas condições, entendo que os presentes autos devem ser convertidos em tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, para que sejam autorizadas, desde logo, as citações dos responsáveis, com fundamento no art. 12, II, da referida lei. Mostra-se necessário, ainda, determinação à Secex/MA no sentido de que apure as datas relativas a cada um desses pagamentos, para que sejam realizadas as referidas citações.

7.Acolho, outrossim, a proposta de audiência dos responsáveis, **ex vi** do art. 12, III, da Lei n. 8.443/1992, relativamente às demais irregularidades apuradas nestes autos e que não demonstram indícios de dano ao Erário.

Com essas considerações, voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

DECISÃO Nº 844/2002 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-004.666/2002-0 (c/ 04 volumes).

2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria realizada em Prefeitura Municipal com vistas a apurar a regularidade da aplicação de recursos oriundos do Fundef, da merenda escolar e de convênios.

3. Responsável: Márcia de Jesus Buzar Bacellar Nunes, Prefeita, 1997/2002; Paulo Roberto Roma Buzar, Secretário de Educação, 1998/1999; Raimundo Nonato Bezerra Costa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL, 1998; Osvaldo Barbosa Furtado, membro da CPL, 1998, e presidente da CPL, 2000; Edson Machado Matos, presidente da CPL, 1999, e membro da CPL, 2000; e Lídia Silva Mendonça, membro da CPL, 1999;

4. Entidade: Prefeitura Municipal de Coelho Neto/MA.

5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/MA.

8. Decisão: o Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – converter os presentes autos em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, e autorizar, desde logo, a citação dos seguintes responsáveis, **ex vi** do art. 12, II, da referida lei, para que apresentem alegações de defesa quanto aos pagamentos abaixo indicados, com indícios de dano ao Erário, ou recolham as respectivas quantias, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos:

8.1.1 – Sra. Márcia de Jesus Buzar Bacelar Nunes, Prefeita Municipal, e Sr. Paulo Roberto Roma Buzar, Secretário de Educação nos exercícios de 1998 e 1999, solidariamente, devido a saques a maior na conta corrente específica do Fundef, nos exercícios de 1998 e 1999, no valor de R$ 178.406,67, sem comprovação da utilização desses recursos sacados;

8.1.2 – Sra. Márcia de Jesus Buzar Bacelar Nunes, Prefeita Municipal:

a) recibo avulso de 31/03/1998, no valor de R$ 2.490,00, com as seguintes irregularidades:

a.1) não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor do recibo firmado;

a.2) não existe no recibo nem no contrato (Osvaldo Pessoa Vale) a discriminação das quantidades a serem adquiridas nem das unidades escolares beneficiadas;

a.3) inexiste indicação do CPF e endereço do beneficiário;

a.4) aquisição de mercadorias sem nota fiscal;

b) nota fiscal n. 978, de 02/04/1998, no valor de R$ 15.178,24, com as seguintes irregularidades:

b.1) ausência injustificada de processo licitatório ou de dispensa;

b.2) ausência do carimbo dos postos de fiscalização da Sefaz/PI e Gere/MA;

c) nota fiscal n. 441, de 17/09/1998, no valor de R$ 12.253,80, com as mesmas irregularidades consignadas na alínea **b**, supra;

d) nota fiscal n. 423, de 09/11/1998, no valor de R$ 2.400,00, com prazo de validade vencido, tendo sido autorizada sua impressão em 09/05/1994 e somente emitida em 09/11/1998;

e) nota fiscal n. 26, de 29/01/1999, no valor de R$ 5.000,00, com as seguintes irregularidades:

e.1) não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor da nota e do recibo firmado;

e.2) não existe na nota fiscal, no empenho, no recibo nem no contrato a discriminação das unidades escolares beneficiadas;

e.3) inexistiu projeto básico para a obra;

e.4) não houve recolhimento do ISS na fonte;

e.5) nota fiscal emitida quase seis anos após a impressão do bloco (em 13/08/1993);

f) recibos avulsos de 19/02/1999 e de 11/05/1999, nos valores de R$ 3.500,00 e de R$ 3.950,00, respectivamente, com as seguintes irregularidades:

f.1) não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor do recibo firmado em 19/02/1999 (R$ 3.500,00) nem no valor do recibo firmado pelo senhor Manoel de Melo Cardoso (R$ 3.950,00);

f.2) não existe no recibo nem no contrato (Osvaldo Pessoa Vale) a discriminação das quantidades a serem adquiridas nem das unidades escolares beneficiadas;

f.3) inexiste indicação do CPF e endereço do beneficiário;

f.4) não há contrato referente ao segundo recibo;

g) notas fiscais ns. 102, de 1º/07/1999, 103, de 12/08/1999, 107, de 13/09/1999, e 110, de 04/10/1999, relativas a dois empenhos, ns. 134, de 03/05/1999, e 306, de 13/09/1999, nos valores de R$ 76.918,58 e de R$ 17.527,40, respectivamente, com as seguintes irregularidades:

g.1) ausência de projeto básico da obra;

g.2) contradição entre datas do Termo de Encerramento do Convite n. 28/1999;

g.3) similitude na redação das propostas, com destaque para a identidade dos tipos e tamanhos de fonte da planilha da Prefeitura e da proposta da vencedora do certame e com os mesmos erros de ortografia;

g.4) existência de somente duas propostas no Convite, quando a Lei n. 8.666/1993 exige no mínimo três propostas válidas;

g.5) notas fiscais emitidas sem a inscrição municipal da firma;

g.6) ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explícita de três medições;

g.7) fracionamento da despesa, deixando de utilizar a modalidade de licitação adequada;

g.8) os recibos não guardam relação com os serviços prestados;

g.9) não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações;

g.10) verificou-se no extrato da conta corrente do Fundef, o débito dos cheques ns. 474, 440 e 969.983, em 02/07/1999, 13/08/1999 e 15/09/1998, nos exatos valores das notas fiscais emitidas;

h) notas fiscais n. 35, de 31/05/1999, e 48, de 19/07/1999, nos valores de R$ 11.292,00 e de R$ 69.335,00, respectivamente, com as seguintes irregularidades:

h.1) ausência de carimbo dos postos fiscais da Receita Estadual;

h.2) falta de identificação da transportadora, veículo e motorista que levaram a mercadoria;

h.3) verificou-se, no extrato da conta corrente do Fundef, o débito do cheque n. 357, em 02/06/1999, no exato valor da nota fiscal n. 35 emitida;

i) recibos avulsos de 29/11/1999 e de 30/09/1999, nos valores de R$ 8.000,00 e de R$ 4.000,00, com as seguintes irregularidades:

i.1) não houve saque na conta corrente específica (CC n. 58.022-8, Ag. n. 1045-6) no valor do recibo firmado em 1º/09/1999 (R$ 8.000,00);

i.2) não existe no recibo nem no contrato a identificação dos veículos locados;

i.3) contratação sem a devida justificativa da dispensa de licitação;

j) nota fiscal n. 70 de 15/09/1999, no valor de R$ 52.060,00, com as seguintes irregularidades:

j.1) ausência de carimbo dos postos fiscais da Receita Estadual;

j.2) falta de identificação da transportadora, do veículo e motorista que levaram a mercadoria;

j.3) verificou-se, no extrato da conta corrente do Fundef, o débito do cheque n. 969.985, em 15/09/1999, no exato valor da nota fiscal emitida;

k) Convênio n. 93.120/1998, firmado com o FNDE, no valor de R$ 13.433,60, com as seguintes irregularidades:

k.1) ausência do termo contratual e de qualquer planejamento do curso de capacitação ministrado;

k.2) freqüência de aula em que falta discriminação do nome do curso, do instrutor e de outros dados que permitam vinculá-la ao curso em questão;

k.3) conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 052/00, da Polícia Federal, “a nota fiscal n. 149, de 3/8/1998, de emissão da firma individual L. Santos Silva Filho, CNPJ 63.586.192/0001-80, no valor de R$ 1.500,00, foi emitida mais de cinco meses após a data limite para sua emissão, que era 20/02/1998; esta mesma firma individual teve sua inscrição considerada ‘inapta’ pela Receita Federal e conseqüentemente seu cartão de inscrição, vencido em 30/06/1997, não foi renovado, demonstrando ser uma empresa irregular perante o fisco federal”;

l) Convênio n. 99.386/1999, firmado com o FNDE, no valor de R$ 30.000,00, com as seguintes irregularidades:

l.1) ausência do termo contratual e de qualquer planejamento do treinamento de professores do Projeto de Aceleração;

l.2) nota fiscal n. 215, de 20/03/2000, de emissão de T &T Importação e Comércio Ltda., CNPJ 03.031.811/0001-48, no valor de R$ 18.000,00, não apresenta o carimbo da fiscalização da Gere/MA nem identifica os dados da transportadora;

m) Convênio n. 93.534/1998, firmado com o FNDE, no valor de R$ 30.000,00, com as seguintes irregularidades:

m.1) ausência do termo contratual e de qualquer planejamento dos cursos de capacitação;

m.2) freqüências de aula em que falta discriminação do nome do curso, do instrutor e de outros dados que permitam vinculá-las aos cursos em questão;

m.3) conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 052/2000, da Polícia Federal, a nota fiscal n. 5, de 22/09/1998, de emissão de G.B. Pontes, CNPJ 02.634.328/0001-95, no valor de R$ 21.000,00, apresenta três carimbos da fiscalização da Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão com datas de 25/11/1998 e 29/11/1998, datas incompatíveis com a emissão da nota fiscal; de acordo com a Gere/MA, não houve registro de passagem da nota fiscal em estação da Gere no percurso, o que vem corroborar a inidoneidade do documento em pauta;

n) Convênio n. CV 335/1997 CR/MA, firmado com o FNS, no valor de R$ 95.159,20, com a utilização de documento fiscal furtado e que não corresponde efetivamente à operação declarada; conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 52/2000, da Polícia Federal, a nota fiscal n. 853, de emissão da empresa C.C.R. Comércio e Representações Ltda. – CNPJ 02.041.965/0001-58, não apresentava o registro de sua passagem em Estação Fiscal da Gere no percurso, tendo sido evidenciado pelo depoimento do Sr. João Aristeu Mendes Neto, sócio da referida empresa, que a nota em tela fora furtada e jamais tinha sido preenchida pela sua firma, que não comercializa os produtos ali discriminados;

o) Convênio n. CV 202/1997 CR/MA, firmado com o FNS, no valor de R$ 56.600,00, sendo que, conforme destacado pelo Laudo de Exame Contábil n. 52/2000, da Polícia Federal, “a nota fiscal 002526, emitida pela empresa Norte Nordeste Comércio e Representações Ltda., CNPJ 05.808.993/0001-46, no valor de R$ 2.200,00, foi emitida para justificar um desembolso sem a efetiva aquisição descrita no documento; o que é comprovado quando comparadas as datas: de emissão (03/02/1998), de autorização para impressão (13/02/1998) e a da impressão (16/02/1998), da nota fiscal; confrontando-se as datas,

chega-se à conclusão de que o "documento fiscal foi emitido antes mesmo de ter sido autorizado para confecção e antes de ter sido impresso";

8.1.3 – Sra. Márcia de Jesus Buzar Bacelar Nunes, Prefeita Municipal, Osvaldo Barbosa Furtado, membro e presidente da CPL, exercício de 2000, e Edson Machado Matos, membro da CPL nesse período, solidariamente:

a) Convênio n. 73/2000, firmado com a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, sendo impugnadas despesas no valor de R$ 7.168,80, relativas a superfaturamento, com as seguintes irregularidades:

a.1) ausência de projeto básico da obra, contrariando o art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993;

a.2) similitude na redação das propostas, com destaque para a identidade dos tipos e tamanhos de fonte da planilha da Prefeitura e da proposta da vencedora do certame e com os mesmos erros de ortografia;

a.3) existência de somente duas propostas no convite, quando a lei exige no mínimo três propostas válidas;

a.4) notas fiscais emitidas não contêm a inscrição municipal da firma;

a.5) ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explicíta de três medições;

a.6) superfaturamento dos serviços contratados: a firma contratada, Emac, recebeu pelos mesmos serviços (quantidade idêntica, serviços iguais, equipamentos iguais) R$ 3.584,40 a mais que os pagos na mesma época, julho de 2000; como foram dois poços contratados, o total da diferença paga a mais foi de R$ 7.168,80;

a.7) descumprimento dos parágrafos quarto e quinto da Cláusula décima do Contrato de Empreitada firmado; a obra não foi inscrita no Crea/MA nem no INSS, tendo, mesmo assim, sido pagas as parcelas contratadas;

a.8) não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações;

a.9) verificou-se, no extrato da conta corrente específica, o débito dos cheques n. 958.972 e 958.973, em 23/08/2000 e 20/09/2000, nos exatos valores das notas fiscais emitidas;

b) Convênio n. 25/2000, firmado com o Ministério do Meio Ambiente, sendo impugnados R$ 12.480,00 – serviços não prestados, com as seguintes irregularidades:

b.1) ausência de projeto básico da obra;

b.2) notas fiscais emitidas pela firma ENC Engenharia não contêm a inscrição municipal da firma;

b.3) descumprimento dos parágrafos quarto e quinto da Cláusula décima do Contrato de Empreitada firmado; a obra não foi inscrita no Crea/MA nem no INSS, tendo, mesmo assim, sido pagas as parcelas contratadas;

b.4) ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explicíta de três medições;

b.5) fracionamento da obra, de modo a fugir da modalidade de licitação devida; a obra foi dividida em três contratos de R$ 148.920,00, R$ 34.700,00, R$ 34.250,00 e R$ 10.779,79, implicando um total de R$ 228.649,79, valor que indicaria a realização de Tomada de Preços;

b.6) ausência de alguns itens pagos e contratados na obra: em visita ao aterro, a equipe constatou a inexistência do portão, no valor de R$ 560,00, da barreira vegetal com árvores altas, no valor de R$ 6.120,00, e do reator anaeróbico, no valor de R$ 5.800,00 (total: R$ 12.480,00);

b.7) não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações;

b.8) verificou-se, no extrato da conta corrente específica, o débito dos cheques n. 958.972 e 958.973, em 23/08/2000 e 20/09/2000, nos exatos valores das notas fiscais emitidas;

8.2 – determinar a audiência dos seguintes responsáveis, **ex vi** do art. 12, III, da Lei n. 8.443/1992, para que apresentem razões de justificativa quanto às irregularidades abaixo indicadas:

8.2.1 – Sra. Márcia de Jesus Buzar Bacelar Nunes, Prefeita Municipal:

a) notas fiscais ns. 1.391, de 07/03/1999, e 3, de 12/04/1999, nos valores de R$ 11.018,70 e R$ 1.000,00, respectivamente, com as seguintes irregularidades:

a.1) tanto no Convite n. 11/1999 como no Convite n. 25/1999, realizados para a consecução dos objetos, não se obtiveram três propostas válidas como exige o art. 22, § 3º, da Lei n. 8.666/1993;

a.2) não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações;

b) notas fiscais ns. 113, de 13/10/1999, 116, de 08/11/1999, e 119, de 01/12/1999, no valor de R$ 138.400,44, com as seguintes irregularidades:

b.1) ausência de projeto básico da obra;

b.2) descumprimento do parágrafo quarto da Cláusula décima do Contrato de Empreitada firmado; a obra não foi inscrita no Crea/MA nem no INSS, tendo, mesmo assim, sido pagas as parcelas contratadas;

b.3) similitude na redação das propostas, com destaque para a identidade dos tipos e tamanhos de fonte da planilha da Prefeitura e das propostas das licitantes e o mesmo erro de ortografia;

b.4) fracionamento da despesa, deixando de utilizar a modalidade de licitação adequada (carta-convite em vez de tomada de preços);

b.5) notas fiscais emitidas não contêm a inscrição municipal da firma;

b.6) ausência de boletim de medição dos serviços, apesar da menção explícita de três medições.

b.7) não-afixação da carta-convite em local apropriado na Prefeitura, contrariando o art. 22, § 3º, da Lei de Licitações;

c) Convênio n. 93.535/1998, firmado com o FNDE, no valor de R$ 150.000,00, sendo que parte dos recursos foram aplicados com dispensa indevida de licitação, com supedâneo no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993, uma vez que o Decreto Municipal n. 031/1998, que decretou a situação emergencial no Município, não ampara a devida caracterização da emergência alegada, como urgência de atendimento, existência de risco iminente e adequação da contratação para afastar o risco;

8.2.2 – Sra. Márcia de Jesus Buzar Bacelar Nunes, Prefeita Municipal, Sr. Raimundo Nonato Bezerra Costa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL, 1998, e Sr. Osvaldo Barbosa Furtado, membro da CPL, 1998, tendo em vista a irregularidade consistente na aplicação dos recursos da merenda escolar, em que se verificou dispensa indevida de licitação, com base no art. 24, XII, da Lei n. 8.666/1993, para aquisição de pães, carne moída e frango, durante o período de 20/04 a 11/12/1998; em que pese a justificativa de tratar-se de produtos perecíveis, a melhor intelecção do mencionado inciso do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993, orienta no sentido de que somente se justifica a dispensa de licitação durante o período necessário para a realização do certame;

8.3 – determinar à Secex/MA que apure as datas relativas a cada um dos pagamentos a que alude o subitem 8.1 **supra**, para que sejam realizadas as referidas citações.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-011.080/2001-8 (com 5 volumes)
Natureza: Representação
Órgão: Secretaria Executiva do Ministério da Saúde
Interessado: Fresenius Medical Care Ltda.

Ementa: Representação acerca de supostas irregularidades em licitação. Inspeção. Conhecimento. Decisão preliminar pelo não-acolhimento de proposta de decisão cautelar. Audiência dos responsáveis.

Acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas. Procedência parcial da Representação. Determinações. Ciência à interessada.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação oferecida pela empresa Fresenius Medical Care Ltda. (fls. 2/29), em que são apontadas supostas irregularidades nos procedimentos da Concorrência Internacional MS/SE nº 02/99, do tipo técnica e preço, levada a efeito pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, objetivando a aquisição e o financiamento de máquinas de hemodiálise, a fim de atender às necessidades dos hospitais da rede SUS (docs. anexos fls. 30/339).

2. Acolhendo sugestão da 4ª Secex, este Relator, mediante despacho de fl. 340, datado de 27 de agosto de 2001, determinou a realização de inspeção na Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e junto à Comissão Especial de Licitação, com vistas à obtenção de esclarecimentos e cópia de documentos necessários ao deslinde do processo, tendo em vista:

“a) os indícios de irregularidades apontados na licitação em comento;

b) já ter sido efetuada a contratação da firma fornecedora dos equipamentos em 29.05.2001 (fl. 339);

c) a divulgação pela imprensa dos fatos indicados na presente representação (fls. 333/6).”

3. Realizada a inspeção no período de 10 a 13.09.2001, as ACEs Luciane Valença Mizuno e Maria Antônia Ferraz Zelenovsky apresentaram o relatório de fls. 380/425, endossado pela Diretora da 3ª Divisão Técnica da 4ª Secex. O Presidente da Comissão Especial de Licitação apresentou os esclarecimentos que se encontram às fls. 347/72, bem como os documentos constantes dos volumes I a IV.

4. A análise das irregularidades objeto da audiência, bem assim as alegações apresentadas levaram a equipe de inspeção a concluir propondo ao Tribunal que:

“(...)

a) determine à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, cautelarmente, proceda à suspensão da execução do contrato firmado com a Marubeni Corporation, em decorrência da Concorrência Internacional MS/SE nº. 02/99, para fornecimento de 739 máquinas de hemodiálise, até o julgamento do mérito destes autos;

b) determine, ainda, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:

b.1) adote as providências necessárias ao cumprimento da Sentença n.º 146/2001, proferida no MS n.º 2000.34.00.024753-0, que determinou a anulação do ato de desclassificação da Fresenius na fase técnica da licitação, atribuindo a necessária nota à proposta por ela oferecida;

b.2) dê ciência a esta Corte sobre o resultado alcançado;

c) nos termos do art. 101 da Lei n.º 8.443/92, requisite ao Hospital de Clínicas de Porto Alegre/HCPA, vinculado ao Ministério da Educação (...), a emissão de parecer a respeito da presente licitação, no prazo de dez dias úteis, por intermédio do qual:

c.1) seja atribuída pontuação às propostas técnicas da Fresenius e da Marubeni, considerando os critérios estabelecidos no edital (à exceção da dupla voltagem);

c.2) seja esclarecido se a disponibilidade de dupla voltagem é requisito essencial para equipamentos de hemodiálise e, em caso de remanejamento futuro das máquinas, se a eventual diferença de voltagem pode ser suprida com o uso de transformador, sem prejuízo da segurança do tratamento e da operacionalidade da máquina;

c.3) seja esclarecido se as máquinas oferecidas pela Marubeni (das marcas Althin e JMS) ofereceriam vantagem tecnológica sob o ponto de vista de tratamento/custo de manutenção em relação à Fresenius 4008 B;

c.4) sejam especificados os fatores que justificariam a diferença de preço verificada entre as duas propostas;

d) nos termos do art. 101, da Lei n.º. 8.443/92, requisite ao Banco Central do Brasil, autoridade monetária neste País, a emissão de parecer, no prazo de dez dias úteis, informando se:

d.1) a carta-compromisso firmada pelo Dresdner Bank Brasil S.A. Banco Múltiplo, assinada por representantes legais do Dresdner Lateinamerika Aktiengesellschaft e do Dresdner Bank Brasil S.A.

Banco Múltiplo, garantiria a realização de financiamento pelo Dresdner Bank AG – Alemanha, que figura como agente financiador, ou seja, se esse banco estaria automaticamente comprometido a fornecer o crédito em virtude daquele documento;

d.2) o Dresdner Lateinamerika Aktiengesellschaft e o Dresdner Bank Brasil S.A. Banco Múltiplo seriam filiais ou coligadas do Dresdner Bank AG – Alemanha, podendo seus representantes responder pelo banco alemão;

e) promova audiência dos membros da Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n.º 8443/92, para que justifiquem, no prazo de cinco dias úteis:

e.1) a inexistência, no processo licitatório, da devida pesquisa de preços, nos termos do artigo 43, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93;

e.2) a ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame, pela exigência de alimentação 110/220 Volts – selecionáveis, sem qualquer justificativa técnica ou indicativo de que seria a solução mais benéfica para a administração pública, considerando que:

os locais de entrega seriam previamente conhecidos;

tal exigência excluiria do certame empresas cujas máquinas apresentassem voltagem fixa, não obstante capacitadas para a prestação do tratamento adequado aos pacientes;

e.3) não ter sido atribuída nota à proposta técnica da Fresenius, tendo em vista que a determinação da Juíza no sentido de que a Comissão desse 'impulso normal ao procedimento' subentenderia a atribuição de nota à proposta técnica, sem a qual estaria prejudicado o andamento do certame, considerando o disposto no art. 46, § 2º, da Lei nº. 8.666/93;

e.4) a ausência de isonomia e de uniformidade entre os critérios de julgamento utilizados na avaliação das cartas-compromisso apresentadas pela Fresenius e pela Zeiss, em desrespeito ao art. 3º da Lei de Licitações, considerando que não foi apresentado qualquer documento atestando que os signatários da carta apresentada pela Zeiss estariam habilitados a representar o KFW;

e.5) a ausência de consulta, junto à autoridade aduaneira, acerca dos gravames incidentes sobre a importação de máquinas de hemodiálise, bem como das alíquotas vigentes à época da abertura das propostas comerciais, de modo a possibilitar a análise concreta das propostas apresentadas pelas eventuais licitantes nacionais, tendo em vista as disposições do art. 42, § 4º, da Lei nº. 8.666/93;

e.6) a inexistência de análise fundamentada das propostas, bem como dos recursos administrativos interpostos pelos licitantes, considerando que foram registrados em ata apenas os itens do edital supostamente descumpridos, não sendo relacionados os motivos da desclassificação das propostas ou da rejeição dos recursos, o que restringiria o direito à ampla defesa dos licitantes, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

....*"*

5. A Titular da 4ª Secex, mediante despacho de fls. 426/7, manifestou anuência à proposta de suspensão cautelar da eficácia do contrato firmado com a empresa Marubeni Corporation em decorrência da Concorrência Internacional MS/SE nº 02/99, até que o Tribunal se manifeste quanto ao mérito das questões tratadas.

6. Revelou, também, entender necessários esclarecimentos sobre a exigência de alimentação em dupla voltagem para as Máquinas de Hemodiálise, a validade da Carta-Compromisso apresentada pela Empresa Fresenius e, ainda, a análise acerca da excelência técnica dos equipamentos licitados, os quais permitirão ao Tribunal decidir a respeito da pertinência dos procedimentos adotados pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

7. Acrescenta, por fim, informação quanto ao estágio em que se encontra o contrato em comento, que, segundo *"as notícias obtidas evidenciam que estão em fase final as tratativas acerca do financiamento;* [e que] *o embarque dos equipamentos estaria na dependência desta providência.*

8. Conclui seu parecer, aquela dirigente, propondo os seguintes ajustes à proposta de encaminhamento da Analista:

"...*"*

Desta forma, considero acertadas as propostas consignadas nos itens 'a', 'c.2', 'c.3', 'c.4' e 'd'. Com relação às medidas sugeridas nos itens 'b' e 'c.1', entendo não serem apropriadas, considerando a impossibilidade de retroação dos atos pertinentes ao processo licitatório em questão em virtude da atuação deste Tribunal. Da mesma forma, a análise crítica dos procedimentos da Comissão Especial de

Licitação no tocante à avaliação técnica dos equipamentos, tendo em vista pontuação apresentada por terceiros, restaria prejudicada ante a natureza dos critérios de avaliação previstos no Edital, que não prevêem uma apreciação exaustiva das peculiaridades/excelência de cada modelo de equipamento.

No que se refere à audiência proposta, considero não ser este o momento adequado para a sua efetivação. O prosseguimento do processo poderá ensejar a sua adequação, com o acréscimo ou a exclusão de questionamentos.

No entanto, é necessário que seja determinado o encaminhamento a esta Corte dos seguintes esclarecimentos e/ou documentos pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação (item 'a') e pelo Secretário Executivo do Ministério da Saúde (item 'b'):

a) pesquisa de preços efetivada, tendo em vista a exigência constante do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

b) justificativas técnicas e gerenciais para a inclusão, na Especificação Técnica Mínima, Anexo IX do Edital, da exigência de alimentação 110/220 Volts – selecionáveis.

Proponho, em acréscimo, que os prazos propostos para a emissão dos pareceres técnicos sejam reduzidos para 5(cinco) dias úteis e, para a apresentação dos esclarecimentos e/ou documentos, seja concedido o prazo de 3(três) dias úteis, considerando a orientação contida no § 1º, art. 20, da Resolução TCU 36/95.

...”

9. Por encontrar-me afastado de minhas funções no Tribunal, fui substituído na relatoria do presente processo pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que submeteu-o à apreciação do Plenário na sessão de 11.12.2001, com o voto que a seguir transcrevo, no essencial:

“..”

11. Ao contrário do posicionamento da unidade técnica, não vejo utilidade na continuidade da discussão acerca da exigência editalícia de dupla voltagem para os equipamentos, tendo em vista a decisão de mérito do mandado de segurança, transitado em julgado, a esse respeito em favor da empresa Fresenius, considerando válida sua proposta técnica.

12. De relevante, resta pendente de análise, a meu ver, a questão da validade ou não da carta-compromisso apresentada pela Fresenius, em face da ausência de comprovação da detenção, por seus signatários, de poderes para representar o Banco Dresdner Bank AG – Alemanha, promitente financiador da licitante.

13. A questão se me parece muito mais jurídica do que financeira, não havendo necessidade, a meu ver, de requisição de laudo técnico ao Banco Central a esse respeito.

*14. No Direito brasileiro, como, de resto, nas demais nações civilizadas, só há duas formas de se atribuir obrigações a alguém: a lei, por força do disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso II, ou o contrato, que faz lei entre as partes (**pacta sunt servanda**). Não é razoável se supor, portanto, que alguém seja obrigado fazer ou a deixar de fazer algo se isso não estiver previsto em lei ou se não se houver obrigado por meio de contrato.*

15. A lei brasileira prevê que 'as pessoas jurídicas serão representadas, ativa e passivamente, nos atos judiciais e extrajudiciais, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não o designando, pelos seus diretores' (Código Civil, art. 17).

16. Quaisquer pessoas naturais que não as legais ou estatutariamente designadas somente poderão representar pessoas jurídicas, assumindo obrigações em nome delas, mediante mandato de alguém que tenha poderes para concedê-los.

17. No caso sob análise, os documentos apresentados pela empresa Fresenius, mesmo após diligência da Comissão Especial de Licitação, não lograram êxito em comprovar que os signatários da carta-compromisso tinham poder de assumir obrigações em nome do Banco Dresdner Bank AG – Alemanha.

18. Parece-me, pois, pertinente a conclusão do Presidente da Comissão Especial de Licitação, ao fundamentar a desclassificação da proposta comercial da empresa Fresenius, no sentido de que 'configurou-se situação onde duas pessoas físicas, supostamente no exercício de atribuições a elas outorgadas por duas pessoas jurídicas, mediante um só instrumento público, teriam firmado compromisso, pretendendo obrigar uma terceira pessoa jurídica diversa. Tratar-se-ia, assim, de

compromisso feito em nome alheio, totalmente inadmissível e inexeqüível – vale dizer, inexistente juridicamente'.

19. Restam pendentes de esclarecimento as seguintes questões apontadas pela Analista, que entendo devam ser objeto de audiência dos membros da Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n.º. 8443/92, para que justifiquem, no prazo de 15 (quinze) dias úteis:

a) a inexistência, no processo licitatório, da devida pesquisa de preços, nos termos do artigo 43, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93;

b) a ausência de consulta, junto à autoridade aduaneira, acerca dos gravames incidentes sobre a importação de máquinas de hemodiálise, bem como das alíquotas vigentes à época da abertura das propostas comerciais, de modo a possibilitar a análise concreta das propostas apresentadas pelas eventuais licitantes nacionais, tendo em vista as disposições do art. 42, § 4º, da Lei nº. 8.666/93;

c) a inexistência de análise fundamentada das propostas, bem como dos recursos administrativos interpostos pelos licitantes, considerando que foram registrados em ata apenas os itens do edital supostamente descumpridos, não sendo relacionados os motivos da desclassificação das propostas ou da rejeição dos recursos, o que restringiria o direito à ampla defesa dos licitantes, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

...."

10. Acolhendo o voto do Relator, o Plenário do Tribunal proferiu a Decisão nº 1072/01, nos seguintes termos:

"..."

(...) O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 69, VII, da Resolução/TCU nº 136/2000;

8.2 – determinar, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei nº 8.443/92, a audiência dos Srs. José Carlos Cativo Gedeão, André Ferreira Murgel, Paulo Roberto Matsuoka, Paulo Biancardi Coury, Maria Ferreira da Silva, Sérgio Alcântara Madeira e Newton Guilherme Wiederhecker, respectivamente Presidente, Secretário e Membros da Comissão Especial de Licitação, para que apresentem ao Tribunal, no prazo de 15 dias, razões de justificativa acerca das supostas irregularidades a seguir listadas, no âmbito da Concorrência Internacional MS/SE nº 02/99, sob pena de aplicação da sanção prevista no art. 58, incisos II e III, da mesma lei:

a) inexistência, no processo licitatório, da devida pesquisa de preços, nos termos do artigo 43, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93;

b) ausência de consulta, junto à autoridade aduaneira, acerca dos gravames incidentes sobre a importação de máquinas de hemodiálise, bem como das alíquotas vigentes à época da abertura das propostas comerciais, de modo a possibilitar a análise concreta das propostas apresentadas pelas eventuais licitantes nacionais, tendo em vista as disposições do art. 42, § 4º, da Lei nº. 8.666/93;

c) inexistência de análise fundamentada das propostas, bem como dos recursos administrativos interpostos pelos licitantes, considerando que foram registrados em ata apenas os itens do edital supostamente descumpridos, não sendo relacionados os motivos da desclassificação das propostas ou da rejeição dos recursos, o que restringiria o direito à ampla defesa dos licitantes, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal; e

8.3 – dar ciência desta decisão à empresa autora da presente Representação.

...."

Parecer da Unidade Técnica

11. Em cumprimento à referida decisão, foram encaminhados os ofícios de audiência nº 493 a 499/2001 (fls. 456/69 – volume 5), tendo os responsáveis apresentado alegações de defesa em conjunto, que constam dos autos às fls. 534/64 do volume 5, analisadas pela ACE Lucemar da Silva Marques nos seguintes termos (fls. 574/8, vol. 5):

"..."

II – ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

A) inexistência, no processo licitatório, da devida pesquisa de preços, nos termos do artigo 43, inciso IV, da Lei nº. 8.666/93.

4.Acerca desse quesito os responsáveis informam que foram realizadas duas pesquisas de preços, sendo uma, em 29/06/99, por intermédio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a outra pela Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde, junto ao Banco do Brasil, em 30/06/99.

5.Mediante os documentos de fls. 540/3-A do volume principal os defendentes comprovam a existência dos referidos orçamentos, motivo pelo qual considero superada esta questão.

B) ausência de consulta, junto à autoridade aduaneira, acerca dos gravames incidentes sobre a importação de máquinas de hemodiálise, bem como das alíquotas vigentes à época da abertura das propostas comerciais, de modo a possibilitar a análise concreta das propostas apresentadas pelas eventuais licitantes nacionais, tendo em vista as disposições do art. 42, § 4º, da Lei nº. 8.666/93.

6.Sobre esse tópico os membros da Comissão Permanente de Licitação limitam-se a justificar que, de acordo com o subitem 6.2.3.5 do Edital, as licitantes brasileiras deveriam utilizar a planilha de formação de preço global, anexo IV - modelo A e que acharam desnecessária a consulta junto à autoridade aduaneira em função de que a única empresa nacional que teve aberto o envelope contendo a proposta comercial foi desclassificada, por não atender, na mesma etapa do certame, a outros itens do edital.

7.De fato, a Fresenius foi desclassificada não apenas por desatender ao subitem que tratava da escolha da planilha de formação do preço global da mercadoria, objeto da licitação, mas, também, pelo descumprimento aos subitens 5.8, 5.8.1, 6.2.3.7 e 6.2.3.8, que tratavam da obrigatoriedade de apresentação de carta-compromisso de instituição financeira pública ou privada, nacional ou estrangeira, ou de crédito do fornecedor, dirigida ao Ministério da Saúde para financiamento dos equipamentos em nome da República Federativa do Brasil. (fls. 138 e 148 - volume 1)

8.Sobre a questão da validade ou não da carta-compromisso apresentada pela Fresenius, em face da ausência da comprovação, por parte de seus signatários, de serem detentores de poderes para representar o Banco Dresdner Bank AG – Alemanha, promitente financiador da licitante, o Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti no voto condutor da Decisão nº 1072/01-TCU- Plenário (fls. 451 a 453 – volume 5) considerou pertinente, com relação a este quesito, a conclusão do Presidente da Comissão Especial de Licitação de desclassificar a proposta comercial da Fresenius.

9.Temos, portanto, que mesmo que a CPL não houvesse considerado inadequada a utilização da planilha de formação de preço global, a proposta comercial da representante teria sido desclassificada por afrontar a exigência editalícia contida nos subitens 5.8, 5.8.1, 6.2.3.7 e 6.2.3.8. A despeito disso, há que se considerar que houve excesso de rigor formal com relação à escolha da planilha de formação do preço global.

10.Com efeito, além da dubiedade de interpretação para os subitens 6.2.3.2 e 6.2.3.5 – o primeiro indicaria que o critério de escolha seria o da origem do produto, enquanto o segundo a nacionalidade da licitante - (assunto já tratado nos itens 21, 22 e 102 a 106 da instrução de fls. 389 e 419 – volume 5), concorria em favor da Fresenius o fato de que a única diferença prática entre a utilização das planilhas A ou B seria o imposto que a participante deveria, em tese, recolher para nacionalizar os produtos licitados.

11.Caso a CPL houvesse consultado a autoridade aduaneira, tal qual o fez a equipe de inspeção dessa Secretaria, haveria constatado que o Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados do equipamento licitado, à época, seria zero e haveria isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o que equivaleria dizer que, salvo o aspecto formal, não haveria diferença na utilização de um ou de outro modelo de planilha, visto que o preço permaneceria inalterado.

12.Aliás, com o intuito apenas de reforçar o comportamento inadequado da CPL, já que não foi objeto da audiência ora examinada, considero oportuno registrar que o excesso de rigor formal foi também observado com relação à desclassificação da proposta técnica da Fresenius, fato inclusive admitido pela Procuradoria da República no parecer nº 174/2000/MPDF/PRDF/LV, de 04.09.2000 (fls. 173/9 – volume 3) quanto aos itens 5.4, 5.5 e 6.1.3 do Edital e pelo Poder Judiciário ao apreciar o pedido liminar formulado no MS 2000.34.00.024753-0 (fls. 19 a 22 – volume 3).

*13.A propósito do assunto, merece menção, também, o fato de que a discussão acerca da vinculação do administrador ao edital **versus** o formalismo da Lei nº 8.666 foi submetida à apreciação do STJ, que ao decidir o MS nº 5.418/DF firmou o entendimento no sentido de que 'o formalismo no*

procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes'.

14.Quanto à fundamentação doutrinária sobre o tema - excesso de rigor formal -, entendo despiciendo acrescentar qualquer comentário, tendo em vista que a questão foi exaustivamente desenvolvido na instrução de fl. 409, item 78.

C) inexistência de análise fundamentada das propostas, bem como dos recursos administrativos interpostos pelos licitantes, considerando que foram registrados em ata apenas os itens do edital supostamente descumpridos, não sendo relacionados os motivos da desclassificação das propostas ou da rejeição dos recursos, o que restringiria o direito à ampla defesa dos licitantes, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

15.Acerca desse último ponto, os membros da CPL alegam que a simples menção aos subitens descumpridos, no seu entendimento, serviria plenamente para justificar a desclassificação da proposta comercial da Fresenius.

16.Essa justificativa, entretanto, não pode ser aceita. A respeito da matéria vale a pena resgatar alguns trechos do livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 8ª Edição, pág. 476, no qual o renomado Professor Marçal Justen Filho tece as seguintes considerações acerca do tema ***decisão de desclassificação****:*

'Em qualquer caso, a decisão de desclassificação exige plena, cumprida e satisfatória fundamentação. A Administração deve indicar, de modo explícito, os motivos pelos quais reputa inadmissível uma proposta. Não basta a simples alusão ao dispositivo violado ou fundante da desclassificação. A fundamentação não necessita ser longa, mas deve indicar, de modo concreto, o vício encontrado pela autoridade julgadora. É nula a decisão de desclassificação que simplesmente invoque, por exemplo, 'ofensa ao item... do Edital'. O licitante não pode ser constrangido a adivinhar o vício encontrado pela Administração. A fundamentação perfeita é imposta pelos princípios constitucionais da ampla defesa (art. 5º, LV) e da legalidade (art. 37, caput).'

17.Já com relação ao recurso apresentado pela representante, argumentam os defendentes que o mesmo teria sido corretamente apreciado e julgado, prosseguindo a Comissão no regular andamento de seus trabalhos, submetendo-os à apreciação da autoridade superior que manteve o resultado do julgamento das propostas comerciais.

18.Curiosamente, entretanto, observa-se da leitura da ata de análise e julgamento do recurso e impugnação ao recurso referente ao envelope nº 3 – proposta comercial (f. 560 a 564 – volume 5) apresentado pela própria CPL - intitulado como documento 5 -, que, na verdade, a Comissão limitou-se a indeferir o recurso, mantendo o resultado do julgamento das propostas comerciais, sem justificar tal decisão.

*19.Por oportuno, cito, novamente, os ensinamentos do professor Marçal Justen Filho (****in*** *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 8ª Edição) sobre* ***motivação das decisões administrativas*** *(pág. 647)****, manifestação da autoridade julgadora*** *e* ***apreciação pela autoridade superior*** *(pág. 654/5):*

'Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, ***caput****, somados aos do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito do recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.*

(...)

Após a ouvida de todos os interessados, a autoridade deve exercer o juízo de retratação. (...) Se entender procedentes os argumentos do recurso, deverá rever sua decisão. Senão, encaminhará o procedimento à apreciação da autoridade superior, 'devidamente informado'. Em qualquer hipótese, a autoridade administrativa tem o dever de atuar de modo motivado. Quer acolhendo, quer rejeitando o recurso, exige-se a exposição dos fundamentos concretos que conduzem ao entendimento adotado. A expressão 'devidamente informado' não autoriza o agente administrativo a omitir fundamentação. Não basta um simples 'relatório', narrativo dos eventos ocorridos.

(...)

Subindo ao conhecimento da autoridade superior, deverá ela proferir decisão (...) provendo ou improvendo o recurso. A decisão deverá ser motivada e apreciar integralmente as razões recursais. A ausência de fundamentação ou de decisão configura atuação abusiva.'

20.Por último, registro que em consulta ao sistema de acompanhamento de processos do TRF foi possível constatar que, até a presente data, não houve julgamento de mérito do MS 2000.34.00.042778-5.

III – CONCLUSÃO

21.Em síntese, restaram injustificados o excessivo rigor formal na condução do procedimento licitatório em análise e a ausência de fundamentação imposta pelos princípios constitucionais da ampla defesa (art. 5º, LV) e da legalidade (art. 37, ***caput****) para justificar a decisão da desclassificação da proposta comercial e do recurso apresentado pela licitante Fresenius.*

22.Tendo em vista que o excesso de formalismo adotado pela CPL não alterou o resultado do certame, já que a licitante seria desclassificada pelo descumprimento à exigência editalícia contida nos subitens 5.8, 5.8.1, 6.2.3.7 e 6.2.3.8, considero suficiente que o Tribunal determine à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que se abstenha de desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes.

23.Já com relação ao segundo item – ausência de fundamentação para justificar a decisão de desclassificação da proposta comercial e indeferimento do recurso da licitante Fresenius – entendo que houve afronta aos preceitos constitucionais da ampla defesa (art. 5º, LV) e da legalidade (art. 37, ***caput****), o que configura grave infração à norma legal, passível de aplicação da sanção prevista no art. 58, II da Lei nº 8443/92 c/c o art. 220, II do RI/TCU.*

Isto posto, proponho que o TCU adote as seguintes providências:

considerar procedente, em parte, a presente representação;

aplicar a sanção prevista no art. 58, II, da Lei nº 8443/92 c/c o art. 220, II, do RI/TCU aos Srs. José Carlos Cativo Gedeão, André Ferreira Murgel, Paulo Roberto Matsuoka, Paulo Biancardi Coury, Maria Ferreira da Silva, Sérgio Alcântara Madeira e Newton Guilherme Wiederhecker, respectivamente Presidente, Secretário e membros da Comissão Permanente de Licitação responsável pela condução da Concorrência Internacional MS/SE nº. 02/99, em virtude da ausência de fundamentação para justificar a decisão de desclassificação da proposta comercial e do indeferimento do recurso da licitante Fresenius, em afronta aos preceitos constitucionais da ampla defesa (art. 5º, LV) e da legalidade (art. 37, ***caput****);*

determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que se abstenha de agir com excessivo rigor formal na condução dos procedimentos licitatórios, evitando, por conseguinte, desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes;

comunicar ao interessado a Decisão que sobrevier no presente processo; e

arquivar o presente processo.

....”..

12. A Diretora da 2ª Divisão Técnica manifestou total concordância com a proposta apresentada pela Analista (fl. 579, vol. 5), ao passo que a Titular da Unidade Técnica, em parecer de fls. 580/1, vol. 5, assim se posicionou:

“..”.

Manifesto discordância quanto à proposta de multa apresentada pela Diretoria Técnica em razão da 'ausência de fundamentação para justificar a decisão de desclassificação da proposta comercial e do indeferimento do recurso da licitante Fresenius, em afronta aos preceitos constitucionais da ampla defesa (art. 5º, LV) e da legalidade (art. 37, caput)'.

A questão que está sendo analisada não é inexistência de apreciação de recursos ou omissão na comunicação do seu resultado; o que está em análise é se a Comissão Especial de Licitação, doravante identificada por CEL, teria desempenhado tal atribuição da maneira mais apropriada ou não.

Foi demonstrado nos autos que a CEL, efetivamente, ao apreciar o recurso interposto pela representante quando da desclassificação da proposta comercial, não apresentou, de forma detalhada, as contra-argumentações para cada item questionado na peça recursal.

No meu entendimento, esse fato constitui falha formal passível de correção por intermédio de determinação deste Tribunal, especialmente porque, no caso, não ensejou prejuízo infundado à concorrente, pois, como restou demonstrado no processo, o mérito do recurso não seria alterado, uma

vez que a proposta comercial estava, efetivamente, em desacordo com o edital. Por outro lado, não ficou evidenciado qualquer tipo de dano ao erário decorrente da referida falha.

Quanto às duas outras questões objeto da audiência, foi registrado que os esclarecimentos prestados pelos responsáveis lograram elidi-las.

No que se refere ao questionado excesso de rigor formal na condução do procedimento licitatório em análise, em que pese não estar incluído entre os itens de audiência, realmente deve ser objeto de determinação preventiva à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

Desta forma, proponho que este Tribunal adote as seguintes providências:

considere parcialmente procedente a presente representação;

determine à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:

b.1 promova as medidas necessárias no sentido de alertar as Comissões de Licitação para que, quando da apreciação das propostas e dos recursos interpostos pelas licitantes, sejam efetivamente demonstrados os motivos ensejadores da decisão proferida, de modo a garantir a plena observância dos princípios da legalidade e da ampla defesa insculpidos no texto constitucional.

b.2 abstenha-se de agir com excessivo rigor formal na condução dos procedimentos licitatórios, evitando, por conseguinte, desclassificar propostas que apresentem simples omissões ou defeitos irrelevantes;

comunique ao interessado a Decisão que for adotada no presente processo; e

arquive o presente processo.

...”

É o Relatório.

VOTO

As irregularidades supostamente graves que deram origem à presente representação, graças ao exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos acusados, e à busca da verdade real pelo Tribunal, foram pouco a pouco depuradas, tendo-se reduzido a três possíveis irregularidades objeto de audiência. Dessas, apenas uma não foi considerada plenamente elidida pela Analista, que por, esse fato, propõe a aplicação de multa aos responsáveis.

2. Penso que, no presente caso, a razão esteja com a Dirigente da 4ª Secex, quando afirma que “*A questão que está sendo analisada não é inexistência de apreciação de recursos ou omissão na comunicação do seu resultado; o que está em análise é se a Comissão Especial de Licitação, doravante identificada por CEL, teria desempenhado tal atribuição da maneira mais apropriada ou não”.* Nesses termos, a suposta irregularidade seria, na verdade, mera falha formal, passível de determinação com vistas à prevenção de futuras ocorrências, mas não suficiente para justificar a aplicação de multa aos responsáveis.

3. A falha perde relevo quando confrontada com a grande complexidade do procedimento licitatório tratado nos autos, bem assim com a magnitude dos valores envolvidos, o que torna, a meu ver, desproporcionais a punição proposta em relação à gravidade do ato inquinado.

4. Acolho, pois, o parecer da Titular da Unidade Técnica, no sentido de considerar parcialmente procedente a representação sob exame, em face do que restou apurado nos autos, após as diligências consideradas necessárias.

Pelo exposto, voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO N° 845/2002 – TCU – Plenário

Processo n° TC-011.080/2001-8 (c/ 5 volumes)

Classe de Assunto: VII – Representação
Interessado: Fresenius Medical Care Ltda.
Órgão: Secretaria Executiva do Ministério da Saúde
Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
Representante do Ministério Público: não atuou
Unidade Técnica: 4ª Secex
DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente Representação, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 69, inc. VII, da Resolução TCU nº 136/2000, para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

8.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:

a) alerte as Comissões de Licitação para que, quando da apreciação das propostas e dos recursos interpostos pelas licitantes, sejam efetivamente demonstrados os motivos ensejadores da decisão proferida, de modo a garantir a plena observância dos princípios da legalidade e da ampla defesa insculpidos no texto constitucional;

b) abstenha-se de agir com excessivo rigor formal na condução dos procedimentos licitatórios, evitando, por conseguinte, desclassificar propostas que apresentem simples omissões ou defeitos irrelevantes;

8.3. dar ciência desta deliberação ao interessado, mediante a remessa de cópia da presente Decisão, bem assim do Relatório e Voto que a fundamentam; e

8.4. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-002.046/2002-5
Natureza: Representação
Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Interessada: Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid

Ementa: Representação. Definição das tarifas dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Solicitação de acréscimo de prazo para cumprimento de determinação do Tribunal. Autorização.

RELATÓRIO E VOTO

Este processo tem por objeto representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID –, acerca de fatos que influem na definição das tarifas dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dos preços mínimos para pagamento das outorgas das permissões desses serviços pelos licitantes.

2. Ao apreciar estes autos na sessão de 24/04/2002, o Tribunal decidiu, entre outras medidas (Decisão nº 427/2002 – Plenário, Ata nº 13/2002):

“8.2. determinar ao Ministério dos Transportes que:

8.2.1. no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

8.2.1.1. efetue a revisão dos estudos que subsidiam a definição do coeficiente tarifário e, em conseqüência, a determinação da tarifa de referência, tendo em vista as transformações tecnológicas, administrativas, legais e econômico-financeiras verificadas no país desde a revisão efetuada em 1989;

8.2.1.2. adote, com as devidas justificativas, critério metodológico compatível com a avaliação dos negócios empresariais, considerando, entre outras, a projeção de lucros e as taxas de risco, de atratividade e de retorno do negócio, a fim de definir o preço mínimo de outorga a ser fixado em edital;

8.2.1.3. elimine, no critério de julgamento das propostas, a restrição de oferta de tarifas reduzidas em mais de 5% em relação à tarifa de referência, promovendo o alcance de uma das condições definidoras de serviço adequado – modicidade de tarifas – prevista no art. 6º da Lei nº 8.987/95; e

8.2.2. abstenha-se de realizar a abertura de novos processos licitatórios até o pronunciamento deste Tribunal a respeito do cumprimento das determinações feitas nos subitens anteriores;"

3. Agora, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT informa que já adotou várias providências com a finalidade de cumprir aquela decisão e que a revisão dos estudos prevista no subitem 8.2.1.1 da referida decisão encontra-se em estágio avançado, mas não será possível concluí-la no prazo fixado por esta Corte, em razão da abrangência do trabalho que está sendo desenvolvido.

4. Diante disso, a ANTT solicita o acréscimo do prazo por 90 (noventa) dias para terminar a revisão dos estudos que subsidiam a definição do coeficiente tarifário.

5. Por outro lado, a ANTT alertou que a conclusão dos trabalhos ocorrerá após a data limite para a concessão do reajuste das tarifas dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

6. Quanto ao primeiro item, acolho o pedido de ampliação do prazo estabelecido pelo Tribunal.

7. Com relação ao segundo, esclareço que esta Corte não se pronunciou sobre a alteração das condições estabelecidas nos contratos atuais.

Assim sendo, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 846/2002 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-002.046/2002-5
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessada: Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid
4. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. ampliar por 90 (noventa) dias o prazo estabelecido no subitem 8.2.1 da Decisão nº 427/2002 – Plenário; e

8.2. dar ciência desta decisão à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-012.136/2001-0 (com 17 volumes)
Natureza: Representação
Interessado: Procuradoria da República no Estado do Ceará
Entidade: Prefeitura Municipal de Frecheirinha – CE
Responsável: Maria Jancila Junior Azevedo

Ementa: Representação contra possíveis irregularidades envolvendo recursos do FUNDEF, detectadas por CPI da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Audiência dos responsáveis. Razões de justificativas suficientes para elidir as questões suscitadas pela Procuradoria da República. Conhecimento. Procedência. Arquivamento ante o saneamento das impropriedades. Conhecimento ao interessado.

Trata-se de representação formulada pela Procuradoria da República no Estado do Ceará, acerca de possíveis irregularidades cometidas pela Prefeitura de Frecheirinha/CE apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) realizada pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

2.Após a conclusão dos trabalhos, a citada CPI enviou a documentação coletada à Procuradoria Geral de Justiça do Ceará, que, posteriormente, a enviou à Procuradoria da República no Ceará devido à decisão do Superior Tribunal de Justiça considerando a Justiça Federal como a instância competente para julgamento dos processos envolvendo a apuração de irregularidades na utilização de recursos do Fundo.

3.Conforme informações às fls. 01/02, a Procuradoria da República no Ceará solicitou ao TCU a liberação de dois servidores para prestar auxílio técnico na análise da extensa documentação, que foi negado em face do entendimento consolidado na Súmula TCU nº 240. No entanto, a Presidência do TCU expediu aviso em 27/03/2001, sugerindo que o MPU/CE representasse ao Tribunal com base no art. 6º, XVIII, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/93.

4.A Procuradoria, então, enviou para exame vasta documentação atinente a diversos municípios citados pela CPI.

5.A SECEX-CE, diante dessa documentação, solicitou, mediante o Memo nº 213/2001-SECEX-CE, de 21/06/2001, autorização para autuar a documentação como Representação, sem necessidade de envio prévio ao Relator, para examinar a necessidade de se adotar medidas saneadoras, tendo sido acatada mediante Despacho às fls. 03.

6.Dessa forma, o presente processo trata da verificação das irregularidades detectadas pela CPI referida cometidas pelo Município de Frecheirinha-CE e informadas a esta Corte pela Procuradoria da República.

7.Configuradas as irregularidades, foi autorizada a audiência prévia da responsável, efetivada por meio do Ofício nº 139/2002 – SECEX-CE, de 05/03/2002, para que ela apresentasse as razões de justificativa relativamente às questões levantadas pela CPI quanto a:

a) não prestação de contas à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas dos Municípios, da aplicação dos recursos oriundos do FUNDEF no exercício de 1998 (descumprimento do art. 5º da Lei nº 9.494, de 24.12.96 e do art. 42 da Constituição do Ceará);

b) transferência dos recursos do FUNDEF da conta 58.024-4 do Banco do Brasil, para a conta 80.036-0, do Banco do Estado do Ceará – BEC (descumprimento do art. 3º da Lei nº 9.424/96);

c) saque da quantia de R$ 61.028,92 (sessenta e um mil, vinte e oito reais e noventa e dois centavos) da conta 58.024-4, Banco do Brasil S/A e transferido para a conta caixa do FUNDEF, para pagamento em espécie a servidores e fornecedores

8.Em resposta à audiência, a responsável apresentou, tempestivamente, justificativas (fls. 47) que se fizeram acompanhar da documentação constante às fls. 48/58.

9.A Unidade Técnica analisou as razões apresentadas pela responsável e confrontou a documentação por ela acostada aos autos com as demais, conforme instrução às fls. 59/63, concluindo que as questões apontadas foram elididas, pelas razões a seguir expostas.

10.A responsável comprovou, relativamente à constatação da ausência da prestação de contas à Câmara Municipal e ao TCM, que havia apresentado, em 31/05/99, as contas relativas ao período de janeiro de 1997 a abril de 1999. Consta do relatório da CPI, às fls. 33, informação de uma comunicação feita pelo Presidente da Câmara Municipal à CPI, relatando o recebimento da prestação mensal das contas referentes aos recursos do FUNDEF, apresentadas pelo Município de Frecheirinha/CE. O analista responsável pela instrução concluiu (parágrafo 9 – fl. 60) que, pela documentação constante dos autos, as prestações de contas foram realizadas. Portanto, tal irregularidade foi sanada.

11.Em relação à transferência dos recursos da conta do Fundef para uma outra conta no BEC, a defendente esclareceu que naquela municipalidade não existia agência do Banco do Brasil, sendo que a mais próxima ficava no município de Sobral, a 60 km de distância. No intuito de facilitar a utilização desses recursos e evitar constantes idas ao município vizinho, com conseqüente elevação de custos com transportes e a exposição à possibilidades de assaltos no trajeto, foi aberta a referida conta no banco estadual, salientando que esta conta também era exclusiva para os recursos do Fundef. A Unidade Técnica entendeu que a exclusividade e unicidade da conta do FUNDEF foi mantida, portanto, justificada a falha.

12.No tocante ao item “c” da audiência, o responsável argumenta que o saque de R$ 61.028,92 foi feito porque a agência que gerencia os recursos do FUNDEF, como já explanado, ficava situada em Sobral/CE, já que não existia agência do Banco do Brasil em Frecheirinha. Esse fato tornava difícil o pagamento dos funcionários e dos fornecedores. Por isso, foram somados os pagamentos que deveriam ser realizados, totalizando o montante citado, e foi feito o saque através de cheque na conta do Fundo, procedendo-se os pagamentos que já estavam em atraso. A unidade instrutora ressalta que o enquadramento legal que configurou a ocorrência em comento como uma irregularidade, o art. 3º da Instrução Normativa nº 04/98 TCM/CE, conforme informações obtidas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, é inexistente, fato que descaracteriza a ocorrência como irregularidade.

13.Dessa forma, por entender superadas as pendências constantes dos presentes autos a Unidade Técnica, formulou proposta no sentido de que a presente Representação seja conhecida, por ser procedente, e arquivada, já que as irregularidades noticiadas pela CPI foram sanadas ou justificadas.

É o Relatório.

V O T O

Examina-se, nesta oportunidade, representação relativa aos recursos do FUNDEF repassados à Prefeitura Municipal de Frecheirinha - CE, encaminhada ao Tribunal pela Procuradoria da República no Ceará diante dos fatos noticiados pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, instaurada com a finalidade de apurar denúncias de irregularidades na gestão dos recursos mencionados.

Promovida a audiência prévia, a responsável apresentou esclarecimentos adicionais que, conjuntamente com os documentos presentes nos autos, lograram justificar as ocorrências detectadas pela CPI do FUNDEF.

Ante os elementos probantes presentes nos autos, acolho as propostas formuladas pela zelosa Unidade Técnica, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 847/2001-TCU- PLENÁRIO

1. Processo nº TC-012.136/2001-0 (com 17 volumes)
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Procuradoria da República no Estado do Ceará
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Frecheirinha – CE
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/CE
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1 - conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 68 e 69, inciso IV, da Resolução TCU nº 136/2000, e considerá-la procedente;
8.2- informar à Procuradoria da República no Ceará que as falhas apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará na gestão dos recursos do Fundef pela Prefeitura de Frecheirinha – CE, foram devidamente sanadas ou justificadas pela responsável, enviando cópia desta Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Ceará;
8.3- determinar o arquivamento do presente processo.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 004.242/2002 –6
Natureza: Representação
Órgão: Secretaria Federal de Controle Interno
Interessado: Domingos Poubel de Castro

EMENTA: Representação da Secretaria Federal de Controle Interno informando que algumas unidades gestoras do Poder Executivo não movimentaram recursos financeiros ou não realizaram despesas no exercício de 2001. Processo já apreciado pelo Tribunal. Retificação da denominação das Unidades relacionadas nas alíneas *c* e *e* da Decisão nº 573/2002 – TCU – Plenário.

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de Representação, já apreciada por este Plenário na Sessão de 29/05/2002, por meio da qual o Sr. Secretário Federal de Controle Interno comunicou ao Tribunal que 43 unidades gestoras do Poder Executivo não efetuaram movimentação financeira ou não realizaram despesas no exercício de 2001, e, em decorrência, solicitou a dispensa de formalização de processos de tomadas de contas dessas Unidades.

Retorna o processo a este Colegiado com instrução da Secretaria Adjunta de Contas propondo – tendo em vista o expediente de fls. 20, do Diretor de Auditoria de Contas da Secretaria Federal de

Controle Interno – que seja retificada a denominação das Unidades relacionadas nas alíneas *c* e *e* da Decisão nº 573/2002 – TCU – Plenário, que constou como Superintendência do Desenvolvimento da Região Norte/MI e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste/MI, para Secretaria do Desenvolvimento Regional/Região Norte e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, respectivamente.

Ante o exposto, com fundamento no enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência Predominante do Tribunal de Contas da União, acolho a proposta da Secretaria Adjunta de Contas e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 848/2002 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.242/2002-6
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Domingos Poubel de Castro
4. Órgão: Secretaria Federal de Controle Interno/SFC
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Contas
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1- com fundamento no enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência Predominante do Tribunal de Contas da União, retificar a denominação das Unidades relacionadas nas alíneas *c* e *e* do item 8.1 da Decisão nº 573/2002 – TCU – Plenário, que constou como Superintendência do Desenvolvimento da Região Norte/MI e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste/MI, para:
“..
c) Secretaria do Desenvolvimento Regional/Região Norte;
....
e) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
....”

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

Grupo I Classe VII - Plenário
TC-015.336/2000-6 (c/9 volumes)
Natureza: Acompanhamento
Órgão: Ministério das Comunicações.
Interessado: Ministério das Comunicações, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Junto: TC-004.961/2001-1 (c/ 2 volumes) - Acompanhamento da Licitação SPV/ANATEL n.º 002/2001 para Prestação de Serviço Móvel Pessoal (SMP) na Subfaixa "C" - Regiões I, II e III do Plano Geral de Autorizações Outorgas (PGO)

Ementa: Acompanhamento da Licitação n.º 001/2000/SPV/ANATEL, que objetiva expedir Autorizações de exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP), de interesse coletivo, no regime privado, por prazo indeterminado, para as faixas "C", "D" e "E", para cada uma das Regiões definidas pelo Edital, nos termos da IN TCU n.º 27/98. Aprovar, com ressalva, o 1º Estágio, e sem ressalva os 2º, 3º e 4º Estágios da referida Licitação. Determinação e recomendação à Anatel. Ciência da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à ANATEL e ao Ministro das Comunicações. Arquivamento

Cuidam os autos do acompanhamento, nos termos da IN/TCU n.º 27/98, da Licitação n.º 001/2000/SPV/ANATEL, que objetiva expedir Autorizações de exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP), de interesse coletivo, no regime privado, por prazo indeterminado, para as faixas "C", "D" e "E", para cada uma das Regiões definidas pelo Edital.

2. Instruindo o feito, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) esclareceu acerca do acompanhamento efetuado, em bem elaborado e minudente parecer, o que segue:

“II - PRIMEIRO ESTÁGIO - VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA

7. Trata-se de verificar se foram adotados os procedimentos exigidos pelo art. 7º da IN 27/98, no tocante ao estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, bem como analisar os estudos referentes à determinação do preço mínimo, conforme Decisões Plenárias TCU nº 319/2000 e 320/2000.

8. Em cumprimento à IN 27/98, a ANATEL encaminhou, por meio do Ofício nº 623/2000/PVGAC/PVCP/SPV-ANATEL, de 3 de outubro de 2000, os documentos relativos ao primeiro estágio de acompanhamento de licitações para outorga do serviço. Contudo, não foram encaminhados estudos de viabilidade econômica, nem estudos referentes à determinação do preço mínimo, conforme dispõem as já citadas Decisões Plenárias TCU nº 319/2000 e 320/2000.

9. Assim, realizou-se diligência à ANATEL, por meio do Ofício 9ª Secex nº 289/2000, de 20.10.2000 (fls. 6), solicitando o encaminhamento dos estudos fundamentados de viabilidade econômica do empreendimento, bem como a justificativa para os preços mínimos e/ou valores de referência a serem fixados em edital.

10. Em resposta à diligência citada, a Agência encaminhou, por meio do Ofício nº 684/2000/CRG/SPV-ANATEL, de 30.10.2000 (fls. 7), o estudo de fixação de preço mínimo para as autorizações de SMP (fls. 8/22).

11. Completando-se a documentação exigida pelas normas do TCU, pode-se prosseguir no exame dos procedimentos adotados.

Viabilidade técnica

12. O Relatório Sintético encaminhado pela ANATEL (fls. 2) relaciona as diversas Consultas Públicas realizadas pela Agência sobre o serviço móvel pessoal. Os relatórios e análises sobre as sugestões apresentadas (vol. II) evidenciam intensa e profunda discussão a respeito do tema.

13. Merece destaque a Consulta Pública nº 198/99, relativa à utilização das faixas de radiofreqüências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres, onde podem ser avaliadas as perspectivas relacionadas ao serviço do ponto de vista do mercado de serviços móveis, da possibilidade de roaming nacional e internacional, de economias de escala e aspectos industriais, aspectos de padronização, disponibilidade de infra-estrutura e terminais, necessidade de limpeza de faixas, evolução tecnológica de outras redes no Brasil, nas Américas e no mundo, e ainda demais considerações gerais sobre a situação mundial dos serviços móveis.

14. Consolidando as contribuições prestadas, a Agência editou uma série de normas a respeito do SMP, como o Regulamento desse serviço (Resolução nº 245/2000, fls. 4/33, vol. III) e o Plano Geral de Autorizações do SMP (Resolução nº 245/2000, fls. 34/38, vol. III) que especificou as faixas de freqüências destinadas à prestação desse serviço.

15. Foram definidas três regiões para a prestação do serviço: A Região I corresponde à área geográfica dos territórios dos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Bahia, Sergipe, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba,

Pernambuco e Alagoas; a Região II corresponde aos territórios dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Acre e do Distrito Federal; e a Região III corresponde ao território do Estado de São Paulo.

16. Em cada região foram definidas três faixas de freqüências, denominadas 'C', 'D', e 'E', conforme disciplina o Plano Geral de Autorização do SMP (Resolução ANATEL nº 248/2000).

17. Uma vez que o único obstáculo técnico à prestação do serviço é a existência de freqüência disponível para a operadora, entendemos verificar-se a plena viabilidade técnica de prestação dos serviços.

Viabilidade Econômica e Preço Mínimo

18. As muitas manifestações das empresas ao longo das diversas consultas públicas efetuadas pela Agência Reguladora evidenciam, por si só, a viabilidade econômica do empreendimento. As análises mercadológicas apresentadas nas diversas consultas públicas também indicam não só a viabilidade, mas um grande interesse na prestação desse serviço.

19. Não obstante a demonstrada viabilidade, e mesmo em face do grande interesse, deve-se cuidar para que as autorizações de SMP sejam licitadas por preço razoável e justo, calculado de maneira apropriada para atividades desse porte.

Metodologia

20. De acordo com o estudo apresentado pela Agência, *'O valor mínimo das licenças foi calculado como sendo o valor excedente ao lucro de um Plano de Negócios hipotético para cada licença, lucro este calculado para auferir 20% de taxa de retorno na exploração do serviço, considerando um horizonte de 15 anos de exploração comercial iniciados em 1 de janeiro de 2001'.*

21. Em outras palavras, a metodologia adotada pela Agência define o valor mínimo das autorizações como sendo o valor presente dos lucros projetados ao longo de um prazo de 15 anos, trazidos a valor presente por meio de uma taxa de desconto fixada de 20%.

22. Para cada Banda a ser licitada, em cada Área, foi realizada uma projeção simplificada do lucro do empreendimento, ao longo de 15 anos. O valor das licenças (investimento inicial) seria calculado de forma a que a Taxa Interna de Retorno (TIR) do empreendimento se situasse em 20%.

23. Ressalte-se inicialmente que uma projeção simplificada de lucros não seria a metodologia mais adequada para definir o valor da autorização. Em finanças, não se utiliza o lucro como medida de valor, pois se trata de medida puramente contábil, e não financeira.

24. Em finanças, o valor de um ativo está relacionado às expectativas de seus resultados futuros, medidos pela sua capacidade de geração de caixa, e levando-se em conta o risco associado a esta geração, representado por uma taxa de desconto apropriada.

25. A metodologia do fluxo de caixa descontado tem sido apropriadamente utilizada em diversos procedimentos de avaliação de ativos e/ou bens intangíveis. Essa técnica está fundamentada no conceito de que o valor econômico inerente a um ativo ou negócio está diretamente relacionado aos montantes e às épocas nas quais os fluxos de caixa, livres, oriundos dessa atividade, estarão disponíveis. Para o investidor/empreendedor o valor do negócio corresponde ao montante de recursos financeiros a serem gerados no futuro, trazidos a valor presente por meio de uma taxa de desconto que deve traduzir os riscos do empreendimento.

26. Assim, a metodologia de avaliação de empreendimentos pelo método do fluxo de caixa descontado pode ser divida em duas etapas cruciais: a) a montagem dos fluxos de caixa; e b) a definição da taxa de desconto.

27. A projeção do fluxo de caixa envolve três componentes distintos: o fluxo de caixa operacional; gastos de capital e variação de capital de giro líquido. O fluxo de caixa operacional vem a ser a geração efetiva de caixa pela operação da empresa, não se levando em conta receitas ou despesas não operacionais como depreciação e juros. Os gastos de capital se referem a investimentos líquidos no ativo permanente, como a compra de novos equipamentos, ou a expansão da capacidade instalada, etc. A variação do capital de giro líquido representa o montante líquido investido em ativo circulante.

28. A taxa de desconto, por sua vez, deve ser rigorosamente avaliada para que busque representar efetivamente os riscos e as expectativas do empreendimento. Existem diversas metodologias destinadas a estabelecer uma taxa de desconto apropriada, sendo usualmente mais aceita a denominada Custo Médio

Ponderado de Capital (Weighted Average Cost of Capital – WACC), amplamente utilizada pelas consultorias contratadas para avaliação das diversas empresas desestatizadas.

29. Examinando-se os estudos apresentados pela Agência, verificou-se que a taxa de desconto, apresentada como *'taxa de retorno'*, foi simplesmente fixada em 20%, não sendo apresentada nenhuma metodologia que permitisse sua verificação. Vale notar que a taxa de desconto utilizada na época da privatização das empresas de telefonia celular se situava em torno de 13%.

30. O exame preliminar dos estudos de viabilidade permitiu constatar que, além das citadas impropriedades, houve também equívoco quanto à própria fórmula de cálculo do preço mínimo.

31. Uma vez que o preço mínimo corresponde à soma dos valores presentes dos fluxos de caixa (ou lucros) projetados, a fórmula adequada para sua determinação, utilizando-se uma Taxa de Desconto de **20%,** seria simplesmente o somatório dos lucros apurados ao fim de cada ano (i) descontado até a data base, ou seja, até o início das projeções: $VM \ ? \ ?_{i?1}^{15} \frac{L_i}{1{,}2^i}$

32. Por definição, o preço mínimo **depende apenas** dos lucros projetados. A forma de pagamento, ou quantidade de parcelas de pagamento desse preço não altera o valor presente dos fluxos de caixa. A forma de pagamento pela autorização (quantidade de parcelas) **é irrelevante** para o cálculo do preço mínimo.

33. Uma vez que a forma de pagamento é irrelevante para a determinação do preço mínimo, não seria recomendável incluir o pagamento pela autorização no fluxo de caixa (no presente caso, fluxo de lucros) que busca mensurar o valor econômico do empreendimento a ser licitado.

34. No entanto, nos termos do estudo encaminhado, o valor mínimo (VM) é apresentado como a soma de duas parcelas: VM = VL(1) + VL(2), onde VL(1) e VL(2) seriam as parcelas a serem pagas pela autorização.

35. Preliminarmente, deve-se atentar para a incorreção da fórmula VM = VL(1) + VL(2). A equação, na forma como foi apresentada, comete o erro de somar pagamentos realizados em momentos distintos no tempo. A saída de caixa (pagamento da segunda parcela) VL(2) ocorre no início do 2º período de projeção, ou seja, um ano após o pagamento VL(1). Como ocorre em momentos distintos de tempo, esse intervalo deveria ter sido considerado. De fato, para se somar corretamente as duas parcelas, o pagamento VL(2) deve ser trazido a valor presente para poder ser somado a VL(1). A equação correta seria:

$$VM \ ? \ VL_1 \ ? \ \frac{VL_2}{1{,}2}$$

36. O erro de se misturar entradas e saídas de caixa que se realizam em momentos distintos se repete quando se apresenta a fórmula para o cálculo de VL(1) e VL(2):

$$L_1 \ ? \ VL_1 \ ? \ \frac{L_2 \ ? \ VL_2}{1{,}2} \ ? \ ?_{i?2}^{16} \frac{L_i}{1{,}2^{i?1}} \ ? \ 0$$

37. Note-se que o valor da autorização VM é calculado em relação ao início das projeções (1.1.2001). O desembolso pela autorização também é devido (e deve ocorrer) nesse mesmo momento, ao menos em relação à primeira parcela VL(1). O lucro relativo ao primeiro ano L(1) só é devidamente apurado e reconhecido no final do primeiro período 31.12.2001. E por ocorrerem com um lapso de um ano, esses valores não podem ser somados sem que sejam trazidos para uma mesma data.

38. A diferença temporal de um ano entre o momento em que se paga pela autorização e o momento em que o lucro ingressa no fluxo necessariamente deveria ter sido considerada. Esse mesmo erro acontece em relação ao lucro do ano L(2) e a 2ª parcela da autorização VL(2), que igualmente ocorrem em momentos distintos no tempo.

39. A Agência, ao colocar em um mesmo fluxo de caixa os lucros projetados e os pagamentos pela autorização, deveria ter o máximo de cuidado em não misturar entradas e saídas que se realizam em momentos distintos e incompatíveis no tempo. Na forma com que foi apresentada, não respeitando os momentos em que os fluxos se realizam no tempo, a fórmula é completamente inconsistente.

40. Ante a gritante inconsistência, procedeu-se imediatamente a uma análise dos fluxos montados pela Agência, para se mensurar o impacto que poderia haver nos preços mínimos.

41. Contudo, o exame das planilhas revelou que os fluxos de caixa apresentados pela Agência não contemplavam a inconsistência mencionada. De fato, o exame das planilhas revelou que no cálculo efetivo do preço mínimo os valores foram devidamente contabilizados no tempo apropriado, o que minimizou a impropriedade da fórmula apresentada.

42. Ressalte-se ainda que, na forma originalmente apresentada pela ANATEL, a equação é de solução impossível, pois há uma única equação, e duas incógnitas: VL(1) e VL(2). Seria necessária mais uma equação para que o sistema pudesse ser resolvido.

43. A equação fundamental que deveria constar do estudo, e sem a qual a equação apresentada pela Agência jamais teria solução, é a cláusula do edital (ainda não lançado) que estabelece que a primeira parcela, a ser paga no momento da assinatura do termo, seria equivalente a 50% do valor da autorização.

44. Efetuando-se a correção dos erros aqui mencionados, trazendo todos os componentes para a data base correta, a equação apontada no parágrafo 36 se transforma na seguinte equação:

$$\frac{L_1}{1,2} ? VL_1 ? \frac{L_2}{1,2^2} ? \frac{VL_2}{1,2} ? \overset{15}{\underset{i?3}{?}} \frac{L_i}{1,2^i} ? 0$$

45. Essa mesma equação pode ser rearrumada, isolando-se as parcelas de pagamento VL(1) e VL(2) da seguinte maneira:

$$\frac{L_1}{1,2} ? \frac{L_2}{1,2^2} ? \overset{15}{\underset{i?3}{?}} \frac{L_i}{1,2^i} ? VL_1 ? \frac{VL_2}{1,2}$$

46. Note-se que a equação apontada no parágrafo anterior é exatamente a mesma que apresentamos como correta no parágrafo 31. De fato, a parte esquerda da equação é exatamente o somatório dos fluxos de *'lucros'* trazidos a valor presente, enquanto que a parte direita da equação é exatamente a definição do Valor Mínimo VM, conforme apresentada no parágrafo 35.

47. Ou seja, corrigindo-se os erros constantes da fórmula apresentada pela Agência, chega-se à simples equação retratada no item 31. E comprova-se que para o cálculo do preço mínimo é irrelevante a forma de pagamento pelas outorgas.

48. Retornando-se ao exame dos fluxos de caixa, pode-se verificar que o fluxo apresentado pela Agência (fls. 15) não contempla os erros apontados na equação analisada, pois o pagamento da primeira parcela VL(1) está ocorrendo em 31.12.2000, em ano diverso do lucro apurado no primeiro ano L(1) que só ocorre em 31.12.2001. No entanto, manteve-se o erro de considerar a segunda parcela como idêntica à primeira, sem levar em conta a necessária atualização no tempo.

49. Ante as impropriedades e inconsistências detectadas, resolveu-se recalcular os fluxos projetados pela Agência, desta vez eliminando-se as impropriedades metodológicas encontradas (como a inclusão do valor a ser pago pelas autorizações), porém mantendo-se todas as premissas e valores indicados pelo estudo efetuado.

50. Um confronto entre os novos cálculos e as projeções contidas no estudo permitiu a identificação de uma dupla contagem da parcela VL(2), conforme se pode evidenciar na tabela seguinte, que reproduz os fluxos relativos à autorização do SMP na Região I, Banda 'C':

Data	**Fluxo apresentado**	**Fluxo calculado**	**Diferença**
(em 31/12/xx)	**pela ANATEL**	**pela SEFID**	**Apurada**
2000	(380.000)		**(380.000)**
2001	(2.179.000)	(1.419.000)	**(760.000)**
2002	(178.950)	(178.950)	-
2003	302.264	302.264	-
2004	673.686	673.686	-
2005	991.686	991.686	-
2006	243.951	243.951	-
2007	744.725	744.725	-
2008	940.634	940.634	-
2009	1.081.621	1.081.621	-
2010	1.231.679	1.231.679	-
2011	642.017	642.017	-
2012	1.023.294	1.023.294	-

2013	1.177.450	1.177.450	-
2014	1.302.384	1.302.384	-
2015	1.434.806	1.434.806	-

51. Segundo o estudo da ANATEL, a autorização para a exploração do SMP, na Banda 'C', na Região I, seria de R$ 760 milhões (fls. 15), a serem pagos em duas parcelas de R$ 380 milhões. Uma vez que o fluxo de caixa montado pela Agência incluiu essas parcelas, seria de se esperar que os dois fluxos diferissem apenas no montante das duas parcelas. Contudo, verificou-se que ao fim do ano de 2001, houve uma diferença de R$ 760 milhões, o dobro do esperado (380), de onde se concluiu que houve dupla contagem da segunda parcela.

52. Retirando-se a dupla contagem e refazendo os cálculos, usando exatamente as mesmas premissas e valores adotados pela Anatel, o preço mínimo para a autorização de SMP, na Banda 'C', Região I, inicialmente fixado em R$ 760 milhões, alcançou o montante de pouco mais de um **bilhão** de reais. Repetindo-se esse procedimento nas demais projeções, para todas as demais Bandas e Regiões licitadas, apurou-se o seguinte quadro:

	PREÇO MÍNIMO		
	ANATEL (R$ mil)	SEFID (R$ mil)	DIFERENÇA (R$ mil)
Região I			
- C	760.000	1.014.455	254.455
- D	710.000	943.004	233.004
- E	710.000	943.004	233.004
Região II			
- C	440.000	583.564	143.564
- D	410.000	543.660	133.660
- E	410.000	543.660	133.660
Região III			
- C	570.000	759.075	189.075
- D	530.000	706.616	176.616
- E	530.000	706.616	176.616
TOTAL	5.070.000	6.743.654	**1.673.654**

53. Assim, o valor mínimo total para todo o conjunto de autorizações passou de cerca de R$ 5 bilhões para cerca de R$ 6,7 bilhões. Constatada a diferença de mais de um bilhão e meio de reais entre os valores apontados pela ANATEL e os encontrados por esta unidade técnica, e ante a exigüidade de tempo para a publicação do edital, optou-se por realizar uma reunião com a ANATEL em 23.11.2000, ocasião em que se relatou ao Conselheiro da ANATEL Luiz Tito Cerazoli o erro encontrado e foram entregues os cálculos revisados.

54. As correções apontadas por esta unidade técnica foram prontamente acatadas pela Agência que, em 24.11.2000 encaminhou ofício nº 005/2000/CRG/GCTC-ANATEL, informando a adoção dos preços revisados (fls. 23).

Premissas

55. Não obstante ter a Agência agido prontamente para corrigir a falha apurada, não se esgotaram aí as dúvidas em relação ao preço mínimo das autorizações. A documentação encaminhada, não continha qualquer explicação ou fundamento para diversos valores e premissas adotados nas projeções, nem trazia detalhamento necessário para uma averiguação da razoabilidade dos números encontrados.

56. A ausência de maiores detalhamentos nos estudos apresentados e, principalmente, a ausência de fundamentação e/ou justificativa para os valores e premissas adotados, não permitem que se faça qualquer juízo sobre a adequação ou confiabilidade das projeções.

57. Ademais, os erros já detectados, os indícios de inconsistências encontrados, aliados à ausência de embasamentos dos dados e premissas adotados poderiam comprometer significativamente os preços mínimos adotados.

58. Assim, realizou-se nova diligência à ANATEL (fls. 36/37), solicitando as fundamentações, justificativas e demonstrações de valores e premissas adotados no estudo, discriminados a seguir:

a) taxa de retorno de 20% a.a.;

b) investimento médio por terminal inicial - R$ 500,00;

c) decréscimo do investimento médio de 5% ao ano;

d) subsídio por terminal - R$ 100,00;

e) decréscimo do subsídio de 20% ao ano;

f) receita média por terminal - R$ 50,00;

g) custo médio de operação por terminal - R$ 30,00;

h) tempo de reposição do investimento de 5 anos;

i) divisão eqüitativa do mercado a partir de 2005 (20% para cada empresa);

j) receita média por terminal **constante** ao longo de 15 anos;

k) custo médio de operação por terminal **constante** ao longo de 15 anos;

l) ausência de projeção em relação a custos ou receitas de interconexão;

m) ausência de menção à estrutura de capital (capital próprio/capital de terceiros);

n) desconsideração do custo de capital de terceiros; e

o) despesa calculada sem levar em conta o crescimento gradual da planta.

59. Em atendimento à diligência, a ANATEL encaminhou o Informe PVGAC/PVCP/SPV nº 17/2001, de 11.1.2001 (fls. 46/50), acompanhado das explicações e estudos destinados a esclarecer as dúvidas suscitadas por esta Unidade Técnica.

60. Releva notar que, para amparar as justificativas apresentadas, a Agência se utilizou de dados contidos em um estudo realizado pela Tele Centro Oeste Celular, intitulado *'Análise Comparativa das Holdings Celulares de Banda 'A'* (fls. 51/60).

61. Causaria espécie a ANATEL justificar suas escolhas não em estudos que a própria Agência tenha realizado, com base em dados e análises que tenha feito sobre o mercado que regula, mas sim em estudos preparados por uma das empresas por ela regulada.

62. Verificou-se, no entanto, que o estudo realizado pela Tele Centro Oeste foi protocolado na ANATEL em 28.11.2000 (fls. 52), de modo que não se encontravam disponíveis na época em que os preços mínimos foram calculados, vez que os estudos de fixação de preço mínimo foram encaminhados ao TCU em 30.10.2000 (fls. 07).

63. Assim, a ANATEL não se baseou no estudo da Tele Centro Oeste para estabelecer suas premissas para o cálculo do preço mínimo. O documento em tela está sendo utilizado tão somente para justificar os valores adotados pelo órgão regulador.

64. Muito embora fosse desejável que a Agência apresentasse os próprios estudos que basearam as premissas por ela adotadas, entendemos que o estudo em tela atende à finalidade desejada, qual seja, a de procurar comprovar a razoabilidade das premissas utilizadas.

65. Ressalvada, portanto, a origem e data do estudo auxiliar encaminhado pela Agência, prossegue-se ao exame das questões suscitadas na diligência:

a) Taxa de Desconto

66. A Agência adotou uma taxa de desconto, impropriamente denominada *'taxa de retorno'*, de 20% ao ano, justificando-a da seguinte maneira:

'Por se tratar de terceiro, quarto e quinto operadores de Serviço Móvel considerou-se que os potenciais investidores adotariam, a princípio, taxa superior a 20% ao ano, uma vez que o risco do negócio é muito maior do que aqueles em que existe pouca concorrência; considerou-se ainda que haverá a necessidade de construção de toda a infra estrutura para exploração do negócio, uma vez que não há transferência de ativos do Estado, exceto a licença de uso de radiofreqüência e de exploração do serviço. (...)

Em resumo, o valor limite de rentabilidade estabelecido é difícil de ser considerado pelos investidores em um ambiente de cinco concorrentes, sem transferência de ativos gerando receita, mas exigível, principalmente pelo valor estratégico do empreendimento.'

67. Primeiramente deve-se registrar que a existência ou não de bens a serem alienados pelo Estado é irrelevante para a determinação da taxa de desconto. A existência ou não de ativos pode influir nos fluxos de caixa projetados, e conseqüentemente pode influir no preço mínimo a ser fixado, mas não há metodologia de cálculo de taxa de desconto que considere os ativos existentes.

68. Igualmente sem sustentação é a tese de que uma maior concorrência gera um maior risco. Não se encontra na literatura econômica ou financeira descrição de técnicas de mensuração de risco que levem em consideração o número de empresas concorrendo, ou o nível de concorrência do mercado.

69. Assim, a Agência não apresentou nenhum argumento, metodologia ou fórmula de cálculo que pudesse justificar a taxa de desconto utilizada. Cabe lembrar quando da privatização das empresas de telefonia móvel celular da banda 'A' a taxa de desconto utilizada foi de 13%, e isso em um cenário de

concorrência pois que já operavam as empresas da banda 'B', e havia previsão de entrada de novos concorrentes de SMP (então denominado PCS).

b) Investimento médio por terminal inicial

70. A ANATEL apresenta um cálculo do investimento médio por terminal com base no ativo imobilizado de cada holding de banda 'A', dividido pelo número de acessos fixos. O valor médio encontrado é de R$ 650/acesso celular.

71. O valor adotado de R$ 500/acesso consideraria: a) que o imobilizado das empresas da banda 'A' foi construído ao longo de vários anos de operação (as empresas de banda 'A', ex-estatais, começaram a operar a partir de 1990) quando os custos de investimentos eram maiores; e b) o custo de investimento da tecnologia GSM, que deverá ser a tecnologia usada nas bandas 'C', 'D' e 'E', poderá ser inferior aos das tecnologias aqui instaladas (TDMA e CDMA).

72. Verifica-se que a Agência não procedeu de modo objetivo ao considerar a tecnologia a ser utilizada e ao considerar os custos atuais de instalação. Estimativas mais precisas poderiam ser facilmente obtidas se a Agência tivesse utilizado dados das empresas de celular da banda B, mais recentes, que não precisaram investir dinheiro na digitalização de sua planta. Dados mais precisos poderiam ser obtidos com uma análise da variação do ativo imobilizado e a variação do número de acessos no mesmo período. Poderiam ter sido obtidos dados do mercado Europeu que utiliza o sistema GSM.

73. Note-se que uma holding de banda A possui uma relação imobilizado/acesso de R$ 481 (fls. 47). Assim, o valor adotado pela Agência de R$ 500 é um valor possível, ainda que não seja preciso. Muito embora não haja evidência de que seja um valor provável, não há indícios para entendê-lo como não razoável.

c) Decréscimo do investimento médio de 5% ao ano:

74. A Agência justificou a adoção de 5% de decréscimo de investimento médio com base na constatação de que o custo médio de investimento por acesso apresenta decréscimo ao longo do tempo, e adotou a taxa de 5% diante da ausência de informações disponíveis sobre evolução de custos da tecnologia GSM.

75. Por se tratar de um fenômeno real, um cálculo mais preciso de preço mínimo exige a inclusão do decréscimo do investimento médio por acesso. Contudo, a simples existência desse decréscimo não autoriza a utilização de qualquer taxa. Evidentemente que a constatação de que as empresas cobram um valor de assinatura para o serviço móvel não autoriza a projeção de um valor qualquer para essa assinatura. Toda projeção precisa ser defensável, ter suporte em dados concretos, sem o que não se garante consistência e/ou certeza no estudo a ser realizado.

76. A Agência não apresenta qualquer estudo ou dado que resulte em uma estimativa para esse valor. Adoção da taxa de 5% sem qualquer justificativa é puramente subjetiva e não contribui para uma melhor estimativa de preço mínimo.

d) Subsídio por terminal - R$ 100,00 e e) Decréscimo do subsídio de 20% ao ano

77. A ANATEL afirma que para capturar clientes das atuais prestadoras já instaladas, as futuras concorrentes lançarão mão de subsídio do novo terminal móvel do usuário. Sem esse subsídio dificilmente o usuário trocaria de terminal e, conseqüentemente, de prestadora.

78. Novamente a Agência justifica os valores escolhidos puramente na necessidade em projetá-los. Nenhum esforço é realizado para tentar quantificar valores de mercado efetivamente praticados. As escolhas realizadas são arbitrárias e não há nenhum dado que indique a plausibilidade desses valores.

f) Receita Média por terminal e g) Custo Médio de Operação por terminal

79. A ANATEL evidenciou que os valores de receita e custo de operação médios adotados (respectivamente R$ 50,00 e R$ 30,00) são consistentes com os valores típicos das empresas holding de banda 'A' retratadas no estudo da Tele Centro Oeste Celular (fls. 48).

80. Os valores adotados, portanto, no início da projeção, são consistentes com os verificados no mercado.

h) Tempo de reposição do investimento de 5 anos

81. Segundo informa a ANATEL, os cinco anos definidos como intervalo de reposição da plantas baseiam-se na experiência brasileira, em que a primeira planta de base totalmente analógica (1ª geração) teve que ser gradativamente substituída por outra de base digital (2ª geração); que a licitação em questão envolve bandas que usarão tecnologia digital (2ª geração) e se prevê para um horizonte de 2 a 3 anos a

introdução da 3ª geração no País, fato que deverá provocar atualização posterior de parte substancial da planta que ainda vai ser instalada.

82. Entendemos que as razões apresentadas pela Agência justificam a premissa adotada.

i) Divisão eqüitativa do mercado a partir de 2005 (20% para cada empresa)

83. A Agência afirma que outra divisão de mercado não seria consistente pois que as empresas, existentes e futuras, terão as mesmas condições de competição. E por outro lado, a adoção de diferentes taxas de penetração no mercado resultaria em uma sobrevalorização de determinada faixa em detrimento de outra, o que não seria razoável.

84. Ocorre que para haver uma distribuição eqüitativa de mercado, seria preciso que as empresas mais novas captassem muito mais novos clientes do que as pré-existentes, o que não é compatível com a hipótese de que as empresas têm as mesmas condições de competição.

85. Uma vez que é admissível que as empresas ofereçam serviços semelhantes, até mesmo porque as prestadoras de serviço celular podem migrar para o serviço móvel pessoal, e uma vez que estão todas sob as mesmas condições de competição, o mais razoável é que as empresas tenham chances iguais de capturar os novos clientes.

86. A divisão eqüitativa de mercados, da forma como foi colocada, superestima a clientela das novas operadoras, o que pode resultar em um preço mínimo mais elevado do que seria apropriado.

j) Receita média por terminal constante ao longo de 15 anos

87. A ANATEL entende que a maior diversidade na oferta de serviços (acesso a Internet e homebanking) contribuiria para aumentar o uso do terminal e, conseqüentemente, a receita auferida, enquanto que a redução dos preços devida à concorrência contribuiria para a diminuição da receita. Os dois movimentos, do ponto de vista da receita média por terminal, tenderiam a se anular.

88. Muito embora efetivamente existam componentes que contribuem tanto para a elevação da receita, como para a sua diminuição, não há nada que indique esses componentes sejam exatamente iguais, de modo a se anularem. Não foi realizada qualquer estimativa de evolução do tempo de uso médio do acesso móvel, nem há um estudo sobre a evolução dos preços em razão da concorrência. Não há qualquer estimativa concreta que dê suporte à conclusão apresentada pela Agência.

89. Ao contrário, é fato constatado de que a receita média por terminal sofre sensível redução a cada ano, principalmente em razão da utilização cada vez maior do sistema pré-pago, pois a penetração da telefonia móvel ocorre cada vez mais entre a população de menor renda.

90. A questão foi tratada com excessiva simplicidade, e não houve preocupação em tratar adequadamente cada componente da receita, principalmente em relação à utilização de mensagens curtas e transmissão de dados e/ou internet.

91. Entendemos serem inconsistentes as projeções de receitas apresentadas no estudo da ANATEL, pois não se baseiam em qualquer premissa ou dado defensável.

k) Custo médio por terminal constante ao longo de 15 anos:

92. No tocante a custos a situação é similar. A Agência entendeu que havia um movimento de redução de custos por terminal em razão do aumento da escala, ao passo que a competição contribuiria para o aumento destes, principalmente pela necessidade de manter a renovação contínua da oferta de serviços e de uma ação pró-ativa junto ao mercado. Assim, os custos por terminal permaneceriam constantes.

93. Não é razoável, no entanto, pressupor que os custos permaneçam constantes ao longo de 15 anos. Isto vai de encontro ao próprio modelo de telecomunicações adotado que busca, com a introdução da competição, uma oferta maior, de serviços mais baratos, através de empresas mais eficientes.

94. A competição é um fator de indução de eficiência nas empresas, que se vêem obrigadas a buscar sempre a forma mais eficiente de atuar, reduzindo seus custos de prestação de serviços para poder também reduzir seus preços. Supor que os custos médios se manterão constantes ao longo de 15 anos é supor que a concorrência não afeta a produtividade da empresa.

95. Evidentemente são inconsistentes as projeções de custos apresentadas no estudo da ANATEL.

m) Ausência de menção à estrutura de capital (capital próprio/capital de terceiros) e n) Desconsiderarão do custo de capital de terceiros.

96. A ANATEL informou que adotou uma simplificação para evitar mais variáveis no estudo uma vez que a relação capital próprio/capital de terceiros envolveria uma gama enorme de soluções.

97. O procedimento adotado é especialmente equivocado, pois ignora completamente as variáveis de mercado. Usualmente a estrutura a ser utilizada nas projeções é a composição média da estrutura de capitais encontradas nas empresas que atuam na mesma atividade, ou em atividades semelhantes, não havendo na prática nenhuma grande variabilidade na estrutura a ser adotada.

98. A utilização de elementos verificáveis no mercado é essencial para sustentar a razoabilidade/probabilidade das premissas a serem utilizadas. Muito embora existam situações em que se possa fugir da média do mercado, a escolha adotada pela Agência é infeliz, pois que é uma situação não só raramente (senão quase nunca) encontrada em empresas de telecomunicações: uma empresa sem dívida alguma, como é também uma situação indesejada, pois a utilização de 100% de capital próprio é tida como um uso não eficiente de capital, situação que deveria ser evitada.

o) Despesa calculada sem levar em consideração o crescimento gradual da Planta

99. A Agência entende que foi considerado o crescimento gradual da planta no cálculo das despesas, pois que para esse cálculo adotou o número de terminais previstos ao final de cada ano. A ANATEL justifica essa opção em razão da diferença de comportamento de custos e receitas do serviço. No tocante a receita, haveria certeza de que o seu crescimento se dá ao longo do ano, função do progressivo acréscimo de terminais na planta. O mesmo não ocorreria em relação ao custo, pois existiria uma necessidade de prévia adaptação das condições de prestação de serviço para suportar uma expectativa de demanda futura, tais como contratação de pessoal, infra-estrutura e despesas de publicidade.

100. Por este motivo a Agência teria optado por adotar posição conservadora e estimar os custos anuais em função da estimativa de terminais ao final de cada ano.

101. Entendemos que as razões apresentadas pela Agência justificam a premissa adotada.

Considerações finais

102. Verificou-se que a Agência não logrou sustentar boa parte das premissas adotadas nos estudos de fixação de preço mínimo.

103. Note-se, no entanto, que a ausência de sustentação das premissas prejudica a confiabilidade dos valores mínimos fixados. Mas as inconsistências aqui verificadas tendem a indicar que o preço mínimo mais provável seria menor que o preço adotado.

104. De fato, verificou-se que houve uma superestimativa do número de assinantes do serviço, conforme relatado na análise do item 'i' (divisão eqüitativa do mercado). Semelhantemente, o uso de uma receita média por terminal constante tende a elevar as receitas projetadas, pois que usualmente não se encontra na prática esse comportamento.

105. Uma vez, portanto, que existem indícios que poderiam levar à diminuição do preço final, e considerando que o órgão regulador entende que os preços fixados são adequados, entendemos que não haveria óbice para a realização da licitação com os preços escolhidos, vez que não se vislumbra nenhum prejuízo imediato ao Estado.

106. Em que pese à metodologia da Agência não ter se mostrado a mais adequada, ainda mais em se tratando de licitações de alto vulto, entendemos que a Anatel melhorou sensivelmente sua metodologia de fixação de preço mínimo. Houve, de fato, preocupação em se utilizar de metodologia de forma a atender às determinações deste Tribunal.

107. Muito embora não se tenha afigurado descumprimento à decisão desta Casa, as impropriedades técnicas encontradas sugerem a necessidade de correções e melhorias nos procedimentos de determinação de preços mínimos.

108. Portanto, entendemos que os procedimentos adotados no âmbito do primeiro estágio podem ser aprovados pelo Tribunal, pois que observaram os requisitos da IN 27/98, **ressalvando-se** a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de fixação de valores mínimos, principalmente quando se tratar de outorgas e autorizações de valores elevados.

III - SEGUNDO ESTÁGIO DO EDITAL

109. Trata-se de verificar se foram adotados os procedimentos exigidos pelo art. 7º da IN 27/98, no tocante ao Edital e à fase de pré-qualificação. Note-se que não houve a realização da etapa de pré-qualificação, razão por que se encontra prejudicada a análise dessa fase.

DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA (ART. 7º IN TCU N.º 027/98):

VERIFICAR SE CONSTAM DO PROCESSO OS ELEMENTOS EXIGIDOS PELO ART. 7º (Quando couber):	Fls.
edital de pré-qualificação...	N/A
atas de abertura e de encerramento da pré-qualificação...	N/A
relatório de julgamento da pré-qualificação...	N/A
recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à pré-qualificação...	N/A
edital de licitação...	Vol. 2
minuta de contrato/termo...	Vol. 2
todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas..	Vols. 3, 4 e 5

N/A: Não Aplicável

110. Os documentos relativos ao segundo estágio de acompanhamento da presente licitação foram encaminhados ao TCU por meio de Ofícios da Comissão especial de Licitação de nºs 001/2000 (fls. 28); 002/2000 (fls. 42/43); 006/2000 (61/62); 014/2001 (63/64).

111. Os pedidos de esclarecimentos, as informações prestadas pela Agência, as impugnações e as respectivas análises e respostas encontram-se nos volumes 3 a 5 dos presentes autos. Ao todo foram apresentados 7 (sete) pedidos de impugnação ao Edital.

112. Releva notar ainda que foram observados os prazos de encaminhamento constantes do art. 8º da IN TCU 27/98.

113. Verificou-se que grande parte dos pedidos de impugnação apresentados buscavam em verdade alterar disposições constantes de Regulamentos editados anteriormente pela Agência, não se tratando efetivamente de impropriedade constante do Edital de Licitação, razão pela qual a Anatel não deu provimento aos pedidos.

114. Conforme pode ser constatado no Informe de fls. 5 a 16, do volume 5 apenso aos autos, as impugnações foram devidamente analisadas, e as decisões sobre os pedido foram devidamente justificadas, não havendo decisões sem a devida fundamentação.

115. Cabe notar, ainda, que a Brasil Telecom apresentou recurso contra a decisão da comissão de licitação que havia optado pela negação do seu pedido de adiamento da data fixada para abertura das propostas, conforme relatado pelo Informe de fls. 17/18, volume 5.

116. Esse recurso foi devidamente analisado pelo Conselho Diretor da Agência, após manifestação da Procuradoria daquele órgão, decidindo o Conselho pelo não provimento do recurso (fls. 146 a 153).

117. Pedido semelhante foi propugnado pela Tele Centro Oeste Celular, e igualmente foi recusado provimento (fls. 154/158, vol. 5).

118. Não se verificou, portanto, nenhuma infração às normas que regem o procedimento licitatório.

EXAME DO EDITAL - PRINCÍPIOS GERAIS

VERIFICAR SE AS DISPOSIÇÕES CONSTANTES DO EDITAL:	SIM	NÃO
a) Observam o princípio constitucional da isonomia..	SIM	
b) possibilitam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e para o usuário...	SIM	
c) fixam critérios de julgamento que garantem observância aos princípios básicos de legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, imparcialidade, eficiência, igualdade, devido processo legal, publicidade, moralidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, justo preço e seleção e comparação objetiva de licitantes e propostas..	SIM	
d) garantem a igualdade de oportunidades aos		

interessados..	SIM	

119. O exame do Edital não evidenciou nenhuma afronta aos princípios gerais que regem a licitação (art. 89 da LGT).

EXAME ESPECÍFICO (Art. 14 do Regulamento p/ Licitações de Outorgas - Resolução ANATEL n.º 65/98):

VERIFICAR SE CONSTAM DO EDITAL AS CLÁUSULAS ESSENCIAIS A QUE SE REFERE O ART. 14 DO REGULAMENTO P/ LICITAÇÕES DE OUTORGAS - RESOLUÇÃO ANATEL N.º 65/98	Fls. (Vol.2)
a)Identificação do serviço ou da radiofreqüência e a descrição de sua prestação ou uso..	1 a 3
b) local para onde deverão ser encaminhados os pedidos de esclarecimentos sobre o instrumento convocatório...	4 e 5
c) forma de divulgação dos esclarecimentos solicitados pelos licitantes no prazo definido no instrumento convocatório...	5
d) local, dias e horários em que serão recebidos os documentos e propostas..	1
e) obrigações, compromissos e contrapartidas de interesse dos usuários de serviço de telecomunicações, proporcionais à vantagem econômica decorrente da concessão, permissão ou autorização, que deverão ser assumidos pela concessionária, permissionária ou autorizada..	40, 41 e 43
f) preço público a ser pago pela concessão, permissão ou autorização e sua forma de pagamento ou previsão de que essas condições serão ofertadas pelos licitantes, podendo o instrumento convocatório, nesta hipótese, fixar limites de valores e prazo de pagamento...	11
g) tarifas ou preços máximos dos serviços para os usuários, quando for o caso.......................	N/A
h) prazo de validade das propostas, que não será superior a noventa dias, facultando-se sua prorrogação, a critério do licitante..	12
i) fatores e critérios para aceitação e julgamento das propostas..	17 a 20
j) exigências de habilitação dos interessados, inclusive com indicação, quando houver, das restrições, limites ou condições impostos à participação de empresas ou grupos empresariais, bem como do limite de participação estrangeira no capital da prestadora..	8, 10, 12 a 17
k) possíveis fontes de receita da prestadora, se for o caso..	N/A
l) sanções aplicáveis pelo atraso no pagamento do preço público devido pela concessão, permissão ou autorização e pela inobservância dos compromissos e contrapartidas assumidos pela prestadora..	25
m) garantias de manutenção da proposta, de pagamento do preço público devido pela concessão, permissão ou autorização e dos encargos decorrentes da mora, bem como as garantias de cumprimento dos compromissos e contrapartidas assumidas, quando exigidas...	14, 25
n) condições que deverão ser mantidas durante a prestação do serviço ou uso de radiofreqüência..	40

120. O exame do Edital e da Minuta de Termo de Autorização permitiu verificar que estão presentes as cláusulas essenciais a esses instrumentos, conforme o exigido pelo Regulamento de Licitação de Outorgas (Resolução ANATEL nº 65/98, art.).

EXAME DA MINUTA DE TERMO DE AUTORIZAÇÃO (art. 90 do Regulamento p/ Licitações de Outorgas - Resolução ANATEL n.º 65/98):

EM TERMO DE AUTORIZAÇÃO, VERIFICAR A CONFORMIDADE COM O DISPOSTO NA LEGISLAÇÃO E NO ART. 90 DO REGULAMENTO DE LICITAÇÕES DE OUTORGAS (RESOLUÇÃO ANATEL N.º 65/98)	Fls.
a) Objeto, área e prazo da autorização...	36/37
b) modo, forma e condições de prestação do serviço...	38/39
c) valor devido pela outorga, a forma e as condições de pagamento..	38
d) a vinculação da autorização ao cumprimento dos compromissos e contrapartidas assumidos pela autorizada, em conformidade com sua proposta e com o instrumento convocatório...	40
e) os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da Agência e da autorizada.....................................	41/42
f) a forma de prestação de contas e da fiscalização...	42/43
g) as condições para interconexão, se houver..	43
h) preço máximo dos serviços que serão praticados junto aos usuários, quando for o caso, e os critérios de reajuste e revisão..	N/A
i) a obrigação de a autorizada manter suas condições subjetivas, aferidas pela ANATEL, durante todo o período de exploração do serviço...	43
j) a obrigação de a autorizada prestar os serviços em conformidade com o plano de execução por ela apresentado..	N/A
k) as garantias de pagamento do preço público devido pela autorização e de cumprimento dos compromissos e contrapartidas..	38
l) as sanções..	43
m) as hipóteses de extinção da concessão...	43
n) a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor..	44
o) a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos..............................	43/44
p) o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências...	44

121. Não se verificou descumprimento das normas que dispõe sobre os elementos necessários às Minutas de Termo de Autorização (art. 90 do Regulamento de Licitação de Outorgas, aprovado pela Resolução Anatel nº 65/98).

122. Releva notar, quanto ao item 'h' (preços máximos), que os serviços em tela são prestados sob o regime privado estabelecido pela Lei nº 9.472/97, que estabelece nesse caso a liberdade de preços a serem praticados, excetuando-se os acasos em que for critério de julgamento a tarifa a ser praticada (art. 129 da LGT). Na presente licitação, o único critério de julgamento adotado foi o de maior preço público pelas autorizações, conforme deixa claro o preâmbulo do Edital (fls. 01, vol. 2).

123. Ante o exposto, não se logrou verificar nenhuma irregularidade relativa aos atos e procedimentos pertinentes ao Segundo Estágio em exame.

IV - TERCEIRO ESTÁGIO - HABILITAÇÃO E JULGAMENTO

124. Busca-se verificar se os procedimentos adotados pela Comissão de Licitação, relativos às exigências para habilitação das licitantes e ao julgamento das propostas foram compatíveis com as prescrições legais e não comprometeram o caráter competitivo do certame.

DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA:

VERIFICAR SE CONSTAM DO PROCESSO OS ELEMENTOS EXIGIDOS PELO ART. 7º - IN-TCU N.º 27/98:	
a) atas de abertura e de encerramento da habilitação;	*Vol. diversos*

b) relatório de julgamento da habilitação;..	*Vol. diversos*
c) questionamentos das licitantes sobre a fase de habilitação, eventuais recursos interpostos, acompanhados das respostas e decisões respectivas;..	*Não houve*
d) atas de abertura e de encerramento da fase do julgamento das propostas;..	*Vol. diversos*
e) relatórios de julgamentos e outros que venham a ser produzidos;..	*Vol. diverso*
f) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à fase do julgamento das propostas...	*Não houve*

125. Os documentos relativos ao terceiro estágio de acompanhamento da presente licitação foram encaminhados ao TCU por meio de Ofícios da Comissão especial de Licitação de nºs 014/2001 (fls. 63/64); 020/2001 (fls. 65); 023/2001 (fls. 69); 028/2001 (fls. 70/71); 031/2001 (fls. 72/73); e 033/2001 (fls. 75).

PRAZOS (ART. 8º IN–TCU N.º 27/98):

VERIFICAR SE FORAM OBSERVADOS OS PRAZOS NO ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO REFERENTE AO TERCEIRO ESTÁGIO – 5 (CINCO) DIAS, NO MÁXIMO, APÓS:	**SIM**	**NÃO**
a) esgotado o prazo para a interposição de recursos ao resultado do julgamento da fase de habilitação para os documentos relacionados nas alíneas 'a' e 'b' deste estágio	SIM	
b) as decisões proferidas sobre eventuais recursos interpostos para os documentos relacionados na alínea 'c'..	SIM	
c) a homologação do resultado do julgamento das propostas para os demais documentos deste estágio...	SIM	

126. Verificou-se que a Anatel adotou novo procedimento, passando a encaminhar documentos ao TCU imediatamente após a realização de reuniões da Comissão de Licitação, evitando-se assim o descumprimento dos prazos fixados pela IN TCU nº 27/98.

JULGAMENTO E HABILITAÇÃO

127. Releva notar que as normas que regem as licitações de outorgas da ANATEL (Lei nº 9.742/97; e Resolução Anatel nº 65/98) estabelecem a inversão de fases do procedimento licitatório, de modo que primeiro são julgadas e classificadas as propostas, e somente se analisa a habilitação do licitante cuja proposta foi classificada em primeiro lugar.

128. Conforme consubstanciado em ata (fls. 159/160, vol. 5), iniciou-se, em 24.1.2001, a sessão de recebimento de documentos de identificação, de propostas de preço e de documentação de habilitação. Quando já se haviam identificado sete licitantes, e já havendo uma concorrente entregue sua proposta, a sessão foi suspensa em razão de medida liminar concedida pela Justiça Federal (fls. 163/166, vol. 5).

129. Quando reiniciados os trabalhos, verificou-se que a proponente SERRANBY havia entregue proposta de preço para a subfaixa 'C', mas apresentou comprovante de depósito de garantia de manutenção de proposta em desconformidade ao estabelecido em Edital (fls. 205/206, vol. 6). Ante a inexistência de outros proponentes para a subfaixa 'C', adiou-se a análise das propostas relativas à bandas 'D' e 'E', e fixou-se data para realização de sessão para a devolução da proposta inválida relativa à faixa “C”, sessão esta realizada em 6.2.2001 (fls. 202/203, vol. 6).

130. A Comissão Especial de Licitação, dando prosseguimento aos trabalhos, e ante a inexistência de outras propostas relativas à subfaixa 'C', declarou fracassada a licitação em relação à essa subfaixa (fls. 2/3, vol. 7), e marcou para a data de 13.2.2001 a realização da sessão de abertura análise e julgamento das propostas.

131.A Ata da sessão de abertura e julgamento das propostas de preço (fls. 16/22, vol. 7), realizada em 13.2.2001, descreve detalhadamente os procedimentos de análise e julgamento relativos à subfaixa 'D'. As proponentes classificadas em primeiro lugar são relacionadas a seguir:

	SMP – SUBFAIXA 'D'		
	Proponente Vencedora	**Valor (R$)**	**Ágio**

Região I	TNL PCS	1.102.007.000,00	17,23%
Região II	BLUCEL	543.000.000,00	0,56%
Região III	STARCEL	997.000.000,00	40,42%

132. Merece registro que as proponentes BLUCEL e STARCEL são controladas pela TELECOM ITÁLIA SpA, enquanto a TNL PCS é controlada pela TELEMAR PARTICIPAÇÕES S.A. Vale dizer, representam empresas que já atuavam no país.

133. A sessão de abertura e julgamento da documentação de habilitação das licitantes foi realizada em 20.2.2001 (fls. 27/29, vol. 7). A comissão de licitação, após a análise dos documentos, declarou estarem habilitadas as proponentes TNL, BLUCEL e STARCEL (fls. 42/43, vol. 7), adjudicando os objetos da licitação às empresas vencedoras do certame (fls. 45, vol. 7). O resultado do certame foi devidamente homologado pelo Presidente do Conselho Diretor da ANATEL em 01/03/2001 (fls. 48, vol. 7).

134. Os atos de autorização foram regularmente expedidos em 1.3.2001 (fls. 52/54, vol. 7), Contudo, uma vez que todas as licitantes vencedoras são controladas por empresas que detém controle de concessionárias de STFC, essas autorizações possuem eficácia suspensa até a comprovação do cumprimento das obrigações de universalização, nos termos previstos pelas normas do setor.

135. Os respectivos Termos de Autorização foram todos assinados em 12.3.2001 e se encontram no volume 7 dos presentes autos, conforme o quadro seguinte:

	SMP – SUBFAIXA 'D'		
	Proponente Vencedora	**Fls. (vol. 7)**	**Data**
Região I	TNL PCS	58 a 72	12.3.2001
Região II	BLUCEL	73 a 88	12.3.2001
Região III	STARCEL	89 a 102	12.3.2001

136. Dando-se prosseguimento à licitação, realizou-se sessão de abertura e julgamento de propostas relativas à subfaixa 'E', em 13.3.2001 (fls. 108/118, vol. 7). Foram devolvidos os envelopes contendo proposta de preço da TNL PCS, para a Região I, vez que essa empresa já havia sido a vencedora do certame, para essa Região, na subfaixa 'D', incorrendo a situação vedada pelo item 8.14.1 do Edital.

137. Em razão da inexistência de propostas de preço, foram declaradas desertas as Regiões II e III da subfaixa 'E', havendo uma única proposta de preço para a Região I (fls. 114/115, vol. 7). O quadro a seguir retrata a classificação final das proponentes para a subfaixa 'E':

	SMP – SUBFAIXA 'E'		
	Proponente Vencedora	**Valor (R$)**	**Ágio**
Região I	UNICEL	990.000.000,00	5,32%
Região II	- deserta -	- deserta -	- deserta -
Região III	- deserta -	- deserta -	- deserta -

138. Do exame da documentação constante dos autos, verificou-se que a empresa UNICEL, controlada pela TELECOM ITÁLIA, foi considerada habilitada (fls. 123, vol. 7), tendo-lhe sido adjudicado o objeto da licitação em 16.3.2001 (fls. 129, vol. 7). Esse resultado foi homologado pela autoridade competente em 22.3.2001 (fls. 76) e, ainda nessa data, expediu-se o Ato de Autorização respectivo (fls. 77), tendo-se assinado o Termo de Autorização em 29.3.2001 (fls. 79 a 92).

139. Assim, o resultado final da Licitação ora em exame se encontra reproduzido no quadro abaixo:

	Resultado da Licitação		
	SUBFAIXA 'C'	**SUBFAIXA 'D'**	**SUBFAIXA 'E'**
Região I	- deserta -	TNL PCS – (Telemar)	UNICEL – (Telecom Itália)
Região II	- deserta -	BLUCEL – (Telecom Itália)	- deserta -
Região III	- deserta -	STARCEL – (Telecom Itália)	- deserta -

EXAME DO JULGAMENTO E DA HABILITAÇÃO

VERIFICAR SE O JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E DA HABILITAÇÃO CONTRARIAM OS PRINCÍPIOS GERAIS DA LICITAÇÃO E, EM ESPECIAL, SE:	**SIM**	**NÃO**
a) Julgamento das propostas atendeu aos princípios de vinculação ao instrumento convocatório e comparação objetiva..	SIM	
b) as propostas foram classificadas de acordo com os fatores previstos no edital, utilizando-se, para tanto, exclusivamente os critérios nele		

indicados...	SIM	
c) no julgamento das propostas, não foi utilizado elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que, ainda que indiretamente, elidiu o princípio da igualdade entre os licitantes..	SIM	
d) os critérios de avaliação constantes do edital não contrariam normas ou princípios estabelecidos em lei..	SIM	
e) a Comissão fundamentou a desclassificação de propostas com a indicação precisa e objetiva de dispositivos de lei, regulamento ou instrumento convocatório que amparem a decisão..	N/A	
f) não foram classificadas propostas que não atendiam às exigências do ato convocatório da licitação...	N/A	
g) a Comissão de Licitação deu oportunidade para que os licitantes presentes à sessão de abertura dos envelopes se manifestassem sobre as propostas...	SIM	
h) no caso de a Comissão ter utilizado de pareceres ou estudos de especialistas para fundamentar sua decisão, os mesmos constam do processo..	N/A	
i) foi analisada a documentação relativa à habilitação de todos os licitantes para verificação do cumprimento, pelo proponente que apresentou a melhor oferta, das condições restritivas fixadas no edital e, em especial, nos arts. 49, 53, § 2º, inciso II e 56, §1º, do Regulamento para licitações de outorgas (Resolução ANATEL n.º 65/98)..	SIM	
j) a Comissão fundamentou a inabilitação de licitante com a indicação precisa e detalhada dos fatos e das razões de direito que ensejaram a decisão, não se tendo limitado à mera indicação de dispositivos de lei, regulamento ou instrumento convocatório...	N/A	
k) foram respeitadas as disposições constantes dos arts. 29 a 31 do Regulamento para licitações de outorgas (Resolução ANATEL n.º 65/98) para recebimento e análise de recursos...	SIM	
l) consta análise da Procuradoria da Agência Reguladora quanto à legalidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 32 do Regulamento para licitações de outorgas (Resolução ANATEL n.º 65/98)..	SIM	

140. Ante o exposto, não se logrou verificar nenhuma irregularidade relativa aos atos e procedimentos pertinentes ao Terceiro Estágio em exame.

V - QUARTO ESTÁGIO - EXAME DA OUTORGA E DO CONTRATO

141. Busca-se verificar se os atos de outorga e os termos de autorização assinados contêm algum vício ou disposições estranhas ao edital e à minuta de contrato previamente aprovada.

DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA

VERIFICAR SE CONSTAM DO PROCESSO OS ELEMENTOS EXIGIDOS PELO ART. 7º - IN N.º 027/98 – TCU	
a) ato de outorga...	SIM
b) termo de autorização...	SIM

142. Os Atos de Expedição de Autorização e os respectivos Termos de Autorização foram devidamente encaminhados ao Tribunal, e estão listados no quadro a seguir:

	Ato de Outorga	**Termo de Autorização**
BANDA "D"		
Região I	Ato n.º 15.440 (fls. 52, vol. 7)	(fls. 58 a 72, vol. 7)
Região II	Ato n.º 15.441 (fls. 53, vol. 7)	(fls. 73 a 88, vol. 7)
Região III	Ato n.º 15.442 (fls. 54, vol. 7)	(fls. 89 a 102, vol. 7)
BANDA "E"		

Região I	Ato n.º 15.866 (fls. 77)	(fls. 79 a 92)

EXAME DOS TERMOS DE AUTORIZAÇÃO

143. Não se verificou alteração entre os Termos de Autorização firmados e as Minutas constantes do Edital de Licitação, não se constatando, portanto, nenhuma irregularidade.

EXAME DE CUMPRIMENTO DOS PRAZOS

PRAZOS DO ART. 8º IN N.º 027/98 – TCU

Verificar se foram observados os prazos no envio da documentação referente ao Quarto Estágio - 5 (Cinco) dias, no máximo, após a assinatura do termo contratual.	**SIM**

PRAZOS DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 9º DA IN TCU N.º 27/98

Verificar se foram observados os prazos entre a homologação do resultado do julgamento das propostas e a assinatura do termo contratual – mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias.	**NÃO**

144. Ante o exposto, com exceção ao descumprimento do prazo previsto no parágrafo único do art. 9º da IN TCU nº 27/98, não se logrou verificar nenhuma irregularidade relativa aos atos e procedimentos pertinentes ao Quarto Estágio em exame.

145. Deve-se ressaltar que, no presente caso, uma demora excessiva na assinatura dos termos de autorização poderia concorrer a uma desistência dos licitantes. Como evidenciado no item seguinte, as licitações posteriores, mesmo a realizada imediatamente após a assinatura dos termos de autorização (os termos foram assinados em 12.3.2001; e o novo edital foi lançado dois dias depois, em 14.3.2001) foram todas desertas.

146. Ressalte-se ainda a preocupação da Comissão de Licitação que encaminhou tempestivamente cada ato praticado, fazendo constar sempre das atas de suas reuniões a preocupação de encaminhar ao TCU todos os documentos existentes e/ou produzidos.

147. Assim, entendemos que pode ser relevada a impropriedade apontada, pois que não houve prejuízo algum para a atuação do controle externo.

VI - DEMAIS LICITAÇÕES

148. Uma vez que restaram desertas as licitações relativas às Bandas 'C' nas Regiões I, II e III, e 'E', nas Regiões II e III, A ANATEL buscou realizar novas licitações visando assegurar a existência de mais prestadores de SMP.

149. Após ter declarado fracassada a licitação relativa às Regiões II e III da Banda 'E', a Agência imediatamente relançou o Edital, agora com a numeração 001/2001/SPV/ANATEL (vol. 8), buscando com isso prosseguir na tentativa de se licitar as Autorizações em tela.

150. Em se tratando de Edital de teor idêntico ao anterior já analisado nesta Instrução, entendemos ser desnecessária nova análise relativa aos Primeiro e Segundo Estágios.

151. Quanto aos Terceiros e Quarto Estágios, a análise se encontra prejudicada pois, conforme Ata da Sessão de Recebimento de Documentação e Propostas (fls. 109/111), não acorreram interessados em participar do certame. Assim, a licitação foi declarada deserta (fls. 114).

152. Foi realizada também nova licitação para a outorga da Banda 'C', processo esse já analisado no âmbito do TC 004.961/2001-1, juntado aos autos, onde a licitação igualmente foi declarada deserta.

153. Buscou-se ainda licitar novamente os denominados *'restos'* do SMP, por meio da Licitação n.º 001/2002 SPV/ANATEL, analisada no âmbito do TC n.º 013.886/2001-4, arquivado por Despacho do Relator em 26.3.2002, pois que igualmente não houve interessados.

VII - CONSIDERAÇÕES FINAIS

154. Das nove autorizações colocadas em licitação, apenas quatro foram efetivamente expedidas. As tentativas posteriores de licitar as autorizações restantes foram também infrutíferas. Em razão desses recentes fracassos, a Agência tem sido acusada de ter errado, tanto na definição do número de novos concorrentes, como de ter exagerado na definição do preço mínimo.

155. Muito embora atualmente se possa imaginar que um total de cinco concorrentes em cada Região (as bandas celulares 'A' e 'B' existentes, mais as entrantes 'C', 'D' e 'E') seria exagerado, o fato é que o dever da Agência é estimular a concorrência, sem impor restrições desnecessárias. Assim, não nos parece ter agido de forma errada a Agência ao procurar ampliar ao máximo o número de concorrentes no setor, e deixar o mercado mesmo se ajustar. Teria errado a Agência se houvesse procurado restringir em demasia a entrada de novos concorrentes.

156. Os valores pagos pelas autorizações para explorar o SMP na Banda 'D', nas Regiões I e III chegaram a superar o valor mínimo pedido para as autorizações da Banda 'C' - mais onerosas porque permitiam a comercialização do serviço cerca de seis meses antes das demais. No caso da Região III, a autorização vendida teve ágio superior a 40%.

157. Assim, não se pode dizer que os preços fixados naquela data, para a primeira licitação, seriam demasiadamente altos. Os resultados alcançados evidenciam que os preços fixados retratavam adequadamente o valor das autorizações naquela época.

158. Ocorre que, posteriormente, diversos acontecimentos contribuíram para uma mudança no cenário nacional e internacional das telecomunicações. Em decorrência de ágios exageradamente altos nas licitações da telefonia móvel de terceira geração na Europa, alcançando dezenas de bilhões de dólares em países como Inglaterra e Alemanha, houve uma forte retração no crédito ao setor, e uma brusca redução de expectativas. Desde então o setor vem sofrendo uma tendência recessiva, com as empresas apresentando baixa rentabilidade.

159. Assim, o que ocorreu foi que o preço estabelecido foi se tornando defasado ante a nova realidade de mercado. Como a modelagem adotada pela Agência não se baseava em índices de mercado, como risco país, custo de capital, projeções de inflação ou de crescimento do país, as novas situações de mercado não tinham influência na fixação do preço mínimo.

160. Ainda na tentativa de incrementar o número de concorrentes a Agência, mantendo o preço anteriormente fixado, buscou novos incentivos, como licitar a Banda 'C' em uma única autorização que cobrisse todas as regiões ao mesmo tempo (TC 004.961/2001-1), ou ampliar o prazo de pagamento pelas autorizações, introduzindo um prazo de carência (TC 013.886/2001-4).

161. Contudo, os incentivos adotados pela Agência não foram suficientes para tornar atraente as autorizações, que permaneceram sem serem expedidas. Essa seqüência de insucessos indica que os preços mínimos fixados estão elevados para a realidade do mercado.

162. Entendemos que a utilização de índices e estudos de mercado permitiria não só a elaboração de um modelo de avaliação mais flexível e mais realista, mas também permitiria à Agência acompanhar melhor o desempenho do mercado de telecomunicações em si mesmo e em relação aos demais mercados, dentro e fora do País.

VIII - CONCLUSÕES

Diante do exposto, considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN n.º 27/98 e que foi observada a legislação aplicável à matéria, submetemos os autos à consideração superior propondo, em relação ao acompanhamento da Licitação 001/2000/SPV/ANATEL, o seguinte:

I – aprovar, com ressalvas, os procedimentos relativos ao primeiro estágio;

II – aprovar os procedimentos relativos ao segundo, terceiro e quarto estágios;

III – determinar à Anatel que, em seus estudos econômicos de determinação de preços mínimos de outorga de concessões, permissões e autorizações, procure se utilizar de índices e dados verificáveis no mercado, bem como índices, estudos e projeções de demais órgãos oficiais, de modo a assegurar a confiabilidade, segurança e rigor adequados na utilização da metodologia de avaliação, garantindo maior sustentação dos estudos efetuados;

IV – recomendar à Anatel que em seus estudos econômicos, sempre que a relevância dos valores envolvidos indicar uma necessidade de maior segurança, precisão e transparência, considerando-se sempre a conveniência e possibilidade, fazer também uso auxiliar de consultorias específicas sobre a matéria."

3. Os Srs. Diretor da 2ª Diretoria Técnica e Secretário de Fiscalização de Desestatização pronunciaram-se de acordo com as medidas alvitradas pela instrução, tendo o Sr. Secretário proposto adicionalmente o arquivamento dos autos, considerando que já foram analisados todos os quatro estágios.

É o Relatório.

V O T O

4. Preliminarmente, entendo oportuno destacar, a respeito da Licitação n.º 001/2000/SPV/ANATEL, que a Região I corresponde à área geográfica dos territórios dos Estados do Rio

de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Bahia, Sergipe, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, e Alagoas; a Região II corresponde aos territórios dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Acre e do Distrito Federal; e a Região III corresponde ao território do Estado de São Paulo.

5. No que tange ao Serviço Móvel Pessoal, o regulamento do SMP (Resolução Anatel n.º 245/2000) estabelece que é o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre estações móveis e de estações móveis para outras estações (art. 4º).

6. Além disso, vale lembrar que a fiscalização dos processos de outorga de serviços públicos, nos termos do art. 7º da IN TCU nº 27/98, deve ser realizada de acordo com os seguintes estágios: a) 1º Estágio – exame da viabilidade da concessão ou da permissão; b) 2º Estágio – exame da pré-qualificação, se houver; exame do edital e da minuta dos contratos; c) 3º Estágio – exame da habilitação e do julgamento das propostas; e d) 4º Estágio – exame do ato de outorga e dos contratos assinados.

7. Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com as razões de decidir apresentadas pela Sefid, constantes do bem fundamentado Relatório acima, e acolho as propostas daquela Unidade Técnica no sentido de:

a) aprovar, com ressalvas, os procedimentos relativos ao primeiro estágio;

b) aprovar os procedimentos relativos ao segundo, terceiro e quarto estágios;

c) determinar à Anatel que, em seus estudos econômicos de determinação de preços mínimos de outorga de concessões, permissões e autorizações, procure se utilizar de índices e dados verificáveis no mercado, bem como índices, estudos e projeções de demais órgãos oficiais, de modo a assegurar a confiabilidade, segurança e rigor adequados na utilização da metodologia de avaliação, garantindo maior sustentação dos estudos efetuados;

d) recomendar à Anatel que em seus estudos econômicos, sempre que a relevância dos valores envolvidos indicar uma necessidade de maior segurança, precisão e transparência, considerando-se sempre a conveniência e possibilidade, fazer também uso auxiliar de consultorias específicas sobre a matéria;

e) arquivar os presentes autos, tendo em vista que o acompanhamento da execução contratual será exercido mediante exame do Relatório Consolidado de Acompanhamento a ser elaborado pela entidade federal competente, nos termos do art. 11 da Instrução Normativa/TCU n.º 27/98.

8. Finalmente, afigura-se-me adequado que esta Corte de Contas dê ciência da Decisão a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem à ANATEL.

Assim, por todo o exposto e considerado, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 849/2002 - TCU - Plenário

1. Processo n.º TC - 015.336/2000-6 (c/ 9 volumes)

Junto: TC-004.961/2001-1 (c/ 2 volumes) - Acompanhamento da Licitação SPV/ANATEL n.º 002/2001 para Prestação de Serviço Móvel Pessoal (SMP) na Subfaixa "C" - Regiões I, II e III do Plano Geral de Autorizações Outorgas (PGO)

2. Classe de Assunto: VII - Acompanhamento

3. Interessado: Ministério das Comunicações, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

4. Órgão: Ministério das Comunicações

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Desestatização (Sefid)

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - aprovar, com ressalva, os procedimentos relativos ao 1° Estágio de que trata a IN/TCU n.º 27/98, relativamente à Licitação n.º 001/2000/SPV/ANATEL, que objetiva expedir Autorizações de exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP), de interesse coletivo, no regime privado, por prazo indeterminado;

8.2 - aprovar os procedimentos relativos aos 2º, 3º e 4º Estágios da referida Licitação;

8.3 - determinar à Anatel que, em seus estudos econômicos de fixação de preços mínimos de outorga de concessões, permissões e autorizações, procure utilizar de índices e dados verificáveis no mercado, bem como índices, estudos e projeções de demais órgãos oficiais, de modo a assegurar a confiabilidade, segurança e rigor adequados na utilização da metodologia de avaliação, e a garantir maior sustentação dos estudos efetuados;

8.4 - recomendar à Anatel que em seus estudos econômicos, sempre que a relevância dos valores envolvidos indicar a necessidade de maior segurança, precisão e transparência, e estando presentes os necessários requisitos de conveniência e possibilidade, faça também uso auxiliar de consultorias específicas acerca da matéria;

8.5 - dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam:

a) à Anatel;

b) ao Ministro do Estado das Comunicações, para fins da supervisão de que trata o art. 20 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; e

8.6 - arquivar os presentes autos, tendo em vista que o acompanhamento da execução contratual será exercido mediante exame do Relatório Consolidado de Acompanhamento a ser elaborado pela entidade federal competente, nos termos do art. 11 da Instrução Normativa/TCU n.º 27/98;

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-002.755/2002-2
Natureza: Representação
Interessada: Procuradoria da República no Estado da Paraíba
Entidade: Prefeitura Municipal de Pilar PB

Ementa: Representação encaminhada pela Procuradoria da República no Estado da Paraíba. Atendidos os requisitos de admissibilidade. Determinações. Encaminhamento da Deliberação adotada à instituição interessada. Arquivamento do processo.

Versam os autos sobre representação formulada inicialmente ao Procurador da República no Estado da Paraíba, Dr. Antônio Edílio Magalhães Teixeira, onde são relatadas práticas delituosas que teriam sido praticadas pelo ex-Prefeito de Pilar PB, Sr. Genival Rodrigues Costa, relativamente a obtenção de notas fiscais falsas, oriundas de empresa fantasma, para fins de utilização em prestação de contas de convênio não identificado com clareza, que teria como objeto a reforma do Centro Social da cidade (fl. 3).

2.Segundo a denúncia, também amparada em reportagem jornalística (fl. 12), o ex-Prefeito teria conseguido, do Sr. José de Anchieta Bezerra da Silva, já preso, notas fiscais da firma SM Comércio e Construções Ltda., de números 345 e 373, emitindo-as nos valores de R$ 36.522,47 (trinta e seis mil,

quinhentos e vinte e dois reais e quarenta e sete centavos) e R$ 20.000,00 (vinte mil reais), respectivamente. Outrossim, o denunciante faz menção a superfaturamento na execução da obra referida, com aquisições de material em quantidade superior ao necessário.

3.As informações disponíveis sobre o convênio relativo à reforma do Centro Social da cidade de Pilar não permitem sua inequívoca identificação. Enquanto a denúncia faz alusão a recursos transferidos pelo Ministério da Educação (fl. 3), que atingiriam o montante de R$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais - fl. 12), o recibo relativo a uma das notas fiscais pretensamente inidôneas (fl. 17), no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) faz referência a recursos originados da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social - SEAS-MPAS.

4Atendendo a esta última condição, no intervalo de tempo e no montante transferido que comportasse os valores das notas fiscais inquinadas, encontrou-se no SIAFI, dentre os convênios celebrados entre o Governo Federal e a Prefeitura de Pilar, apenas o de número 369.925, no valor total de R$ 66.645,00 (sessenta e seis mil, seiscentos e quarenta e cinco reais), destinado ao custeio de ações de “enfrentamento à pobreza” (fl. 27). Este convênio ostenta a chancela de adimplente no SIAFI, inferindo-se, entretanto, que não houve, até o momento, a apresentação da competente prestação de contas, porquanto é apresentada, na tela específica, a pendência de comprovação do valor total transferido (fl. 28), muito embora o prazo para tal apresentação há muito tenha expirado (fl. 26).

5.Outrossim, a empresa SM Comércio e Construções Ltda., emitente das notas fiscais pretensamente inidôneas mantém situação regular no cadastro específico de contribuintes da Secretaria da Receita Federal (fl. 29). Por outro lado, ignora-se, por absoluto, as conclusões do inquérito policial conduzido pela Delegacia de Falsificação e Defraudação da Polícia Civil do Estado da Paraíba a respeito da pretensa falsificação das notas fiscais questionadas, relatado em seu transcurso em matéria jornalística já referenciada nestes autos (fl. 12).

6.Considerando, destarte, o inquestionável dever da autoridade administrativa competente de instaurar a tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária, diante da omissão do responsável da obrigação de prestar contas dos recursos transferidos, cumpre, de imediato, exigir do órgão repassador a deflagração de tal procedimento, sem prejuízo de que, em momento processual futuro, seja diligenciada a Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, para que informe a esta Corte acerca de eventual instauração de ação penal pública, a partir do ano de 2000, contra o Sr. José de Anchieta Bezerra da Silva, ou contra outrem, tendo como objeto a comercialização de notas fiscais inidôneas emitidas pela empresa SM Comércio e Construções Ltda., detentora do CNPJ 00.996.791/0001-5 1, com sede em Queimadas-PB, de modo a agregar informações de utilidade na futura análise de mérito.

7.Face ao que foi exposto, o ACE instrutor do processo propôs:

a) determinar ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com fulcro no art. 8, § 1.º, da Lei n.° 8.443/92, se ainda não providenciada, a instauração, no prazo de 30 (trinta) dias, de tomada de contas especial contra o Sr. Genival Rodrigues Costa, ex-prefeito de Pilar PB, em virtude de omissão na apresentação da prestação de contas do Convênio de número SIAFI 369.925, celebrado entre a Secretaria de Assistência Social do Ministério e a Prefeitura Municipal de Pilar PB, com posterior remessa do processo a esta Corte;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida à autoridade representante.

8.O Titular da SECEX-PB esclareceu em sua manifestação à fl. 32 que:

“Cumpre preliminarmente esclarecer que a fiscalização originária dos recursos federais repassados mediante convênio aos Municípios e aos Estados é de competência dos próprios órgãos descentralizadores, bem como a aprovação e/ou rejeição da respectiva prestação e contas e, ainda, a instauração de tomada de contas especial, na hipótese da constatação de irregularidades que possam vir a causar dano ao erário federal.

Em face disso, e tendo em vista a solicitação constante do Oficio n° 511, de 18/12/2001 (PA 1.24.000.000218/2001-66), por meio do qual o Exmo. Sr. Procurador solicita a abertura de tomada de contas para apurar os fatos narrados no processo (fls. 23), entendo que se deva esclarecer ao Ilustre Procurador que essa função pertence originariamente, na forma do parágrafo anterior, ao órgão repassador dos recursos financeiros conforme previsto na IN STN 01/1997. Com essas colocações, ponho-me de acordo, em parte, com a conclusão da instrução de fls. 31, no sentido de que o Tribunal determine à Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência

Social - SEAS que se for o caso, instaure e encaminhe a esta Corte, no prazo de 90 dias, por intermédio do Controle Interno, a Tomada de Contas Especial relativa ao convênio SIAFI 369.925, *celebrado com a Prefeitura Municipal de Pilar PB, fixando-se, o prazo de 15 dias para que a autoridade responsável informe a esta Corte quais as providências adotadas no sentido do cumprimento da determinação expedida. Proponho, ainda, que se encaminhe cópia da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal à autoridade representante, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, esclarecendo-a que compete, originariamente, ao órgão repassador e não ao Tribunal de Contas da União, a fiscalização do cumprimento do objeto conveniado, a aprovação e/ou rejeição da prestação de contas e instauração de tomada de contas especial em caso de ocorrência de irregularidade que venha a causar dano ao erário.*

Por fim, proponho que, após o transcurso do prazo de 15 dias, fixado à SEAS, se determine o encerramento deste processo, sem prejuízo do acompanhamento, por parte desta SECEX, do cumprimento da decisão a ser adotada pelo TCU."

É o Relatório.

VOTO

9.Pelos elementos contidos nos autos, evidencia-se atendidos os requisitos da admissibilidade da presente Representação encaminhada pela Procuradoria da República no Estado da Paraíba, relativamente a indícios de utilização de notas fiscais falsas na prestação de contas de recursos federais repassados ao Município de Pilar PB.

Acolhendo as proposições encaminhadas pela Unidade Técnica, Voto no sentido do Tribunal adotar a Decisão, cujo teor ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

Sala da Sessões, 10 de julho de 2002

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 850/2002 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC-002.755/2002-2
2. Classe de Assunto: (VII) Representação
3. Interessada: Procuradoria da República no Estado da Paraíba
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Pilar PB
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX-PB
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro nos arts. 1.º, XVI, e 53 da Lei n.º 8.443/92, DECIDE:

8.1 - conhecer da presente Representação encaminhada pela Procuradoria da República no Estado da Paraíba, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 212 e 213 do Regimento Interno deste Tribunal e nos arts. 68 e 69, inciso III, da Resolução TCU n.º 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente.

8.2 - determinar ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com fulcro no art. 8, § 1.º, da Lei n.° 8.443/92, se ainda não providenciada, a instauração, no prazo de 30 (trinta) dias, de tomada de contas especial contra o Sr. Genival Rodrigues Costa, ex-prefeito de Pilar PB, em virtude de omissão na apresentação da prestação de contas do Convênio de número SIAFI 369.925, celebrado entre a Secretaria de Assistência Social do Ministério e a Prefeitura Municipal de Pilar PB, com posterior remessa do processo a esta Corte;

8.3 - remeter cópia da presente Deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba.

8.4 - Arquivar o presente processo.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.690/2000-0
Natureza: Representação
Entidade/Órgão: Fundo Estadual de Assistência Social do Estado da Paraíba
Interessada: Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – SEAS/MPAS

Ementa: Determinação para o envio ao Tribunal de informações atinentes à prestação de contas de recursos federias. Deferimento de pedido de prorrogação do prazo fixado para o cumprimento da decisão. Alegação da subsistência das razões impeditivas do atendimento do determinado, ensejando novo pleito de prorrogação do prazo. Impossibilidade lógica de se prorrogar prazo já vencido. Fixação de novo e improrrogável prazo para o atendimento da deliberação do Tribunal. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Cuida-se de pedido do Diretor do Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, no sentido de que seja prorrogado por mais 90 (noventa) dias o prazo para que a Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – SEAS/MPAS envie ao Tribunal informações atinentes às prestações de contas dos repasses de recursos do FNAS ao Fundo Estadual de Assistência Social do Estado da Paraíba, formalizados mediante as Portarias/SAS/MPAS nº 052/98 (Siafi 342889), nº 031/98 (Siafi 342743), nº 4559/98 (Siafi 348618) e nº 4534/98 (Siafi 348557), inclusive no tocante à eventual instauração de tomadas de contas especiais (item 8.1 da Decisão nº 210/2001-Plenário, Ata 14/2001 – fl. 153 dos autos).

Alegou o requerente que a documentação relativa às mencionadas prestações de contas "*foi encaminhada incompleta*", o que exigiu a adoção de "*todas as medidas cabíveis no âmbito administrativo*", antes que se cogite da instauração de Tomada de Contas Especial, como determinado no art. 1º, § 2º, da IN TCU nº 35/2000 (fl. 180). Argumentou-se ainda que se trata de gestão não apenas estadual, mas também municipal, abrangendo "*no Programa SAC 58 processos de municípios, no Programa BCC 25 processos de municípios e no Programa ABRIGO 5 processos de municípios, cada um com prestação de contas específica*" (fl. 180).

Na Sessão de 29/08/2001, este Plenário deferiu pleito semelhante, ocasião em que se prorrogou "*60 (sessenta) dias o prazo para o atendimento das determinações contidas no item 8.1 da Decisão nº 210/2001*" (Decisão nº 669/2001-Plenário, Ata nº 035/2001 – fl. 164 dos autos).

O Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Secex/PB entendeu que, conquanto já concedida uma prorrogação do prazo inicialmente fixado, tendo em vista o "*escopo do trabalho a ser realizado*", poderia

ser deferido "*um novo e improrrogável prazo de 90 (noventa) dias, a partir da ciência do responsável, para que possa adimplir a determinação contida no item 8.1 Decisão nº 210/2001-Plenário*" (fl. 181).

O titular da Unidade Técnica, consignando que "*desde a ciência da determinação até a data da solicitação de nova prorrogação já decorreu praticamente um ano*", ponderou que "*a prorrogação pretendida não tem amparo legal, uma vez que prazo vencido, por comando lógico, é improrrogável*". Por outro lado, alvitrou aquele servidor a possibilidade de "*concessão de novo prazo, desta feita improrrogável*", propugnando, conclusivamente, "*no sentido de que seja concedido, excepcionalmente, novo e improrrogável prazo de 90 dias, a contar da data da ciência, para cumprimento da Decisão nº 210/2001 por parte SEAS/MPAS*" (fl. 182).

É o Relatório.

V O T O

Acolhendo como razão de decidir a manifestação do Secretário de Controle Externo de fl. 182, Voto no sentido de que este Plenário adote a Decisão que ora lhe submeto.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 851/2001 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.690/2000-0
2. Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessada: Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – SEAS/MPAS
4.Entidade/Órgão: Fundo Estadual de Assistência Social do Estado da Paraíba
5.Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PB
8.Decisão: O Tribunal de Contas da União, em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 excepcionalmente, fixar novo e improrrogável prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que a Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social –SEAS/MPAS dê integral cumprimento ao determinado no item 8.1 da Decisão nº 210/2001-Plenário; e

8.2. encaminhar cópia da presente Decisão, bem assim do seu Relatório e Voto, ao Diretor do Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, à Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS, e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 001.663/2001-6
Natureza: Representação
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Entidades/Órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma e Agrária – Incra

Ementa: Representação. Conhecimento. Procedência. Envio de cópias às Unidades Técnicas deste Tribunal, para que realizem trabalhos de acompanhamento do resultado das medidas de combate à grilagem de terras. Juntada às contas do Incra relativas ao exercício de 2000.

RELATÓRIO

Cuida-se de Representação formulada pelo Ministério Público junto a este Tribunal sobre títulos ilegalmente registrados pelo esquema da ‘grilagem’ de terras da União na Amazônia. Por meio desta Representação, solicitou-se a realização de procedimento fiscalizatório no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, a fim de que fossem verificadas as providências que tinham sido adotadas visando a anulação dos títulos ilegalmente registrados pelo esquema de grilagem de terras da União na Amazônia, de maneira que o Tribunal pudesse avaliar a eficiência, a eficácia e a suficiência dessas medidas para a necessária recomposição do Patrimônio da União.

Deu notícia, outrossim, o representante do Ministério Público, muito embora as preocupações externadas na presente Representação, que os mencionados Órgãos, bem como a Polícia Federal, “*estão agindo vigorosamente no sentido de anular os títulos de terra ilegalmente registrados, de modo a recompor o patrimônio da União, além das outras providências da esfera penal cabíveis*.”

Na instrução do feito, a 5ª Secex, inicialmente, realizou diligência junto ao MDA e ao Incra, solicitando informações sobre as providências adotadas em relação a cada um dos Estados citados na Representação, para a identificação e a anulação dos títulos ilegalmente registrados pelo esquema da ‘grilagem’ de terras na Amazônia.

Recebidos os esclarecimentos do Órgão e da Autarquia mencionados, entendeu a Unidade Técnica que foram encontradas, principalmente, as seguintes irregularidades, em relação a grilagem de terras no Amazonas e no Pará: invasão de terras públicas; duplicidade de área e fraude em registro cartorial.

Analisada a documentação encaminhada pelo MDA e pelo Incra, constatou a 5ª Secex terem sido adotadas várias providências naqueles Estados, tais como:

– os bancos foram oficiados para não realizar operações financeiras envolvendo os imóveis rurais – créditos ou hipotecas para garantia de crédito;

– foi enviada comunicação à Corregedoria-Geral de Justiça nos Estados, com solicitação de provimento aos cartórios para impedir a realização de transações que envolvam tais imóveis rurais;

– foi enviado aos cartórios de registro de imóveis aviso da solicitação feita à Corregedoria;

– foi enviada comunicação ao Ministério Público Estadual para acompanhamento do cumprimento das disposições da Lei nº 4.947/66;

– comunicação à Receita Federal para inclusão dos imóveis com Certificado de Cadastro de imóvel Rural (CCIR) cancelados na malha de fiscalização, bem como verificação do recolhimento do ITR.

– solicitação, aos Institutos de Terras, para verificação da existência de ações discriminatórias e incidência sobre terras públicas estaduais.

– vistoria das áreas, levantamentos cartoriais para o ajuizamento de ações de nulidade das matrículas e registros, com o objetivo de reverter áreas ao patrimônio público;

– enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei que cria o Sistema Público de Registro de Terras que permitirá o cruzamento de dados de imóveis do Cadastro de Imóveis da União, Incra, Ibama, Funai, Receita Federal e Cartórios.

– cooperação técnica com o Governo do Estado;

– solicitação, à Corregedoria, para anulação de todos os registros de imóveis do inventário de Carlos Medeiros (Pará);

– consulta ao Incra em todos os atos de registro de área acima de 10.000 hectares e pedido de cancelamento imediato do registro de 1.763 milhões de hectares (Pará);

– correição extraordinária em três cartórios (Pará);

– decretação da perda da delegação da titular do Cartório de Registro de Imóveis (CRI) de Altamira/PA;

– pedido de correição nos cartórios;

– criação de grupo de trabalho de combate à grilagem.

Ressaltou a 5ª Secex, ainda, as medidas de combate a ‘grilagem’ adotadas no âmbito do Incra:

– edição das Portarias Incra nº 041/99, nº 558/99, e 073/01, que tratam de providências a serem adotadas para que se promova o exame das situações dominiais e possessoriais identificadas como irregulares no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SCNR); do cancelamento dos cadastros de imóveis considerados inconsistentes; de providências para revisão geral dos cadastros por meio de levantamento; de medidas junto a Corregedoria-Geral da Justiça e da criação de grupos de trabalho;

– comunicação ao Procurador Geral da República sobre a participação de Oficiais de Registro de Imóveis de comarcas no Estado do Amazonas, na prática de fraudes e falsificações de títulos de terras públicas federais;

– recadastramento de proprietários possuidores de imóveis rurais com área igual ou superior a 10.000 hectares, por meio de edital de convocação.

Com relação a outros Estados, informa a instrução que foram criados grupos de trabalho nas Superintendências Regionais do Incra nas seguintes regiões: Acre, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Sul do Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins, com o propósito de levar a efeito as seguintes atividades:

‘I –proceder ao levantamento e pesquisas sobre os títulos de propriedade de imóveis rurais e respectivas cadeias dominiais, junto aos órgãos estaduais de terras e aos cartórios de registro de imóveis competentes, para fins de revisão geral dos cadastros dos imóveis rurais;

II –promover as medidas administrativas e judiciais, no sentido de obter, perante os corregedores gerais de Justiça dos Estados, a declaração de inexistência e o cancelamento da matrícula e dos registros rurais vinculados a títulos nulos de pleno direito ou realizados em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1976, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.216, de 30 de 1975;

III –adotar as medidas judiciais com o objetivo de obter a decretação de nulidade e o cancelamento da matrícula e do registro dos títulos de propriedade incidentes em terra de jurisdição federal que, em exame prévio das cadeias sucessórias correspondentes, tenha sido constatada a existência de irregularidade dominial, reincorporando-as ao domínio da União Federal; e

IV –ao constatar situações de graves irregularidades nos cartórios de registro de imóveis:

a) requerer ao Corregedor-Geral da Justiça a realização de inspeção ou correição; e

b) promover representação ao Ministério Público.’

Anota, outrossim, a 5ª Secex, que:

“(...) *foi proposto pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário aos Governadores dos Estados do Mato Grosso, Amazonas, Pará, e Mato Grosso do Sul, firmar instrumento de cooperação, com o objetivo de desconstituir os títulos de propriedade considerados irregulares, com atuação dos órgãos fundiários e de representação judicial dos respectivos Estados (fls. 36, 53, 58, 75 e 79).*

10.Foram cancelados pelo MDA/Incra os registros (Certificados de Cadastro do Imóvel Rural-CCIR) de 1.899 imóveis em todo o País num total de 62,7 milhões de hectares, e dentro de pouco tempo o programa será lançado em todos os Estados da região Amazônica (fls. 26 e 30).

11.Foi anexada às fls. 27/29 uma tabela contendo as medidas adotadas e a situação atual em relação a vários imóveis nos Estados do Amazonas, Pará, Goiás e Espírito Santo (fls. 27/29).

12.Da análise procedida na documentação juntada ao processo, constatamos que várias foram as medidas de combate à ‘grilagem’ de terras adotadas pelo MDA e pelo Incra, entretanto, considerando a gravidade da situação, visto ter sido informado que a estimativa de grilagem de terras no Estado do Amazonas é de 25% do território e de 16% do território do Estado do Pará;

Considerando a solicitação do Procurador-Geral, no sentido de que o Tribunal avalie a eficiência, a eficácia e a suficiência dessas medidas para a necessária recomposição do patrimônio da União;

13.Entendemos, s. m. j., que o Tribunal deva acompanhar o andamento dessas medidas, bem como os resultados alcançados, para adoção de providências cabíveis, com intuito de recompor e resguardar o patrimônio da União.

14.Entendemos, ainda, que o acompanhamento deva ser efetuado pela Secretarias de Controle Externo nos respectivos Estados, tendo em vista que o acompanhamento envolve a verificação de medidas, por meio de visitas, inspeções e auditorias, junto a órgãos fundiários, de representação judicial e cartórios de registros de imóveis, situados nos estados, além das Superintendências Regionais do Incra e dos grupos de trabalhos monitorados pelos respectivos Superintendentes Regionais da entidade.

15.Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior propondo que o Tribunal decida:

a) conhecer da presente representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e art. 69, inciso VII, da Resolução TCU 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) enviar, na forma de apartados, cópia da documentação que compõe o presente processo, às Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins, para que promovam, por meio de inspeções ou auditorias se for necessário, o acompanhamento do andamento e do resultado das medidas de combate à 'grilagem' de terras, adotadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária (Incra), avaliando inclusive a eficiência, eficácia e a suficiência dessas medidas;

c) determinar a juntada dos autos as contas do Incra relativas ao exercício de 2000."

O Titular da Unidade Técnica está de acordo com a instrução, bem como o Representante do Ministério Público.

É o Relatório.

V O T O

Creio que as preocupações e dúvidas expressadas pelo ilustre membro do Ministério Público em sua Representação foram devidamente afastadas, tendo em vista as informações trazidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e, ainda, em face da análise procedida pela Unidade Técnica e pelo próprio Ministério Público junto a esta Corte. De fato, há um rol de procedimentos, adotados no âmbito do Ministério como da Autarquia, que demonstram a preocupação no sentido de solucionar esse grave problema social, que é a grilagem de terra, conforme restou consignado no Relatório que precede a este Voto.

De outra parte, vejo como adequada a proposta de se fazer o devido acompanhamento do resultado desses procedimentos, por parte de Unidades Técnicas mais de perto envolvidas, pelo ponto de vista geográfico, realizando-se inspeções e diligências, caso seja necessário, na forma prevista pelo art. 18 da Instrução Normativa nº 09/95 desta Corte, consoante também proposto pela 5ª Secex.

Diante do exposto, acompanhando os pareceres, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 852/2002 – TCU – Plenário

l.Processo TC 001.663/2001-6
2.Classe de Assunto: VII – Representação
3.Interessado: Ministério Público junto ao TCU

4.Entidades/Órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra

5.Relator: Ministro Adylson Motta

6.Representante do Ministério Público: Marinus Eduardo De Vries Marsico

7.Unidade Técnica: 5ª Secex

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e art. 69, inciso VII, da Resolução TCU 136/2000, DECIDE:

8.1 conhecer da presente representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2 enviar, na forma de apartados, cópia da documentação que compõe o presente processo, às Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins, para que realizem o acompanhamento dos andamentos e dos resultados das medidas de combate à 'grilagem' de terras, adotadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e pelo Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária, avaliando inclusive a eficiência, eficácia e a suficiência dessas medidas; e

8.3 determinar a juntada dos autos as contas do Incra relativas ao exercício de 2000.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 004.723/2001-0

Natureza: Representação

Entidade/Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Interessado: José Roberto Dantas Oliva, Juiz do Trabalho Substituto da Vara do Trabalho de Presidente Venceslau/SP

Ementa: Representação com fulcro no art. 69, inciso III, da Resolução nº 136/2000. Irregularidades na condução da defesa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em reclamação trabalhista. Decisão nº 084/2002 – TCU – Plenário. Determinação de medidas para a apuração de responsabilidades e para o ressarcimento de eventual dano aos cofres da autarquia. Valor relativo à execução não pago e ainda **sub judice**, sob a alegação de erro material. Tomada de providências com vistas à apuração dos fatos. Acolhimento das razões apresentadas. Determinações. Ciência ao interessado. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto como parte do presente Relatório a zelosa instrução de fls. 55/57, acolhida pela ilustre Secretária de Controle Externo substituta, **verbis**:

"Trata-se de Representação originada do Ofício nº 581/2001, do Juiz do Trabalho Substituto da Vara do Trabalho de Presidente Venceslau/SP (fls.2), José Roberto Dantas Oliva, datado de 22/03/01, que encaminhou peças do Processo nº 211/2001, com vista a apuração de eventuais responsabilidades, ante a incúria processual da Procuradoria do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com risco de efetivo prejuízo à Autarquia.

2.O processo citado refere-se à Medida Cautelar Inominada proposta pelo INSS buscando suspender o curso da execução regularmente processada, como ato preparatório de ação anulatória de cálculos judiciais, na reclamação trabalhista interposta por Odélio Vilarinho Prudêncio pretendendo o reconhecimento do vínculo empregatício junto à Autarquia como 'médico-perito', bem como o pagamento das diferenças salariais, desde 28/02/93, tomando-se por base o salário pago a outro médico do quadro permanente do Instituto (Processo nº 240/92).

3.Nessa oportunidade, analisa-se as informações prestadas pelos responsáveis da Autarquia, quanto à adoção das providências para a apuração da responsabilidade e a promoção do ressarcimento dos eventuais danos causados aos cofres da Autarquia, em razão das falhas verificadas na condução de sua defesa na Reclamação Trabalhista nº 240/92.

4.Registra-se, preliminarmente, que foram identificadas várias falhas (fls.34/35), no tocante à defesa judicial da Autarquia na Reclamação Trabalhista nº 240/92.

5.A instrução de fls. 34 a 39 procurou realçar as inúmeras decisões deste Tribunal a respeito da atuação negligente da Procuradoria do INSS na defesa dos interesses da Autarquia.

6.Com os argumentos levantados e demais elementos acostados aos autos formou-se a convicção de que havia indícios suficientes para que se concluísse pela deficiência da atuação de servidores da Procuradoria do INSS.

7.A propósito, a Diretora da 2ª Diretoria Técnica manifestou-se pela determinação ao INSS, ao invés da audiência sugerida pelo Analista.

8. Este Tribunal, na Sessão de 20/02/2002 (Decisão nº 084/2002 – TCU – Plenário), decidiu entre outras medidas (fl. 49):

'*8.2 – determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que adote, se ainda não o fez, as providências cabíveis para a apuração da responsabilidade e a promoção do ressarcimento dos eventuais danos causados aos cofres da autarquia, em razão das falhas verificadas na condução de sua defesa na Reclamação Trabalhista nº 240/92, nos termos da presente representação;*

8.3 – determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que informe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências eventualmente adotadas segundo o subitem anterior;'

9.Em atendimento a essa Decisão, foram acostados aos autos os elementos às fls. 53/54.

10.Em síntese, o responsável apresentou os seguintes esclarecimentos:

' *Pela Reclamação Trabalhista nº 240/92, objeto da determinação acima, Odélio Vilarinho Prudência postulou vínculo de emprego com o INSS o que lhe foi deferido por sentença em sede de primeiro grau, transitada em julgado em 13.02.95.*

O Reclamante apresentou a sua conta de liquidação contra a qual o INSS não se insurgiu, tendo o MM. Juízo mandado elaborar cálculos por arbitramento considerando-se, para esse fim, a ausência de elementos (contra-recibos de pagamentos ao Reclamante).

Intimado para o pagamento, o INSS não realizou o depósito, protocolando Medida Cautelar Inominada que foi julgada improcedente. Dessa decisão ocorreu recurso por parte da Procuradoria de Presidente Prudente/SP, responsável pelo acompanhamento dos feitos em curso em Presidente Venceslau/SP.

Alegou-se, também, erro material o que foi acatado pelo MM. Juiz do feito que determinou à Contadoria do Juízo a elaboração de nova conta. Esta é a fase atual do processo. Nada foi pago, até o momento, portanto.

Informo, na oportunidade, que requisitei cópia, de capa a capa, do dossiê administrativo de acompanhamento da aludida Reclamação Trabalhista e processos derivados, para o exame nesta Coordenação, do comportamento da defesa empreendida para a avaliação das falhas denunciadas pelo Tribunal.'

Análise das justificativas

11.O cerne da determinação ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi quanto a adoção de providências cabíveis para a apuração de responsabilidade e a promoção do ressarcimento dos eventuais danos causados aos cofres da autarquia, em razão das falhas verificadas na condução de sua defesa na Reclamação Trabalhista nº 240/92, junto a Vara do Trabalho de Presidente Venceslau/SP.

12.De acordo com as informações prestadas pelos responsáveis, constata-se que:

–embora os responsáveis não comprovaram as iniciativas efetivadas, a princípio, as providências estão compatíveis com a fase em que se encontra o processo;

–o responsável tomou iniciativa de alegar erro material o que foi acatado pelo MM. Juiz do feito, inclusive determinou à Contadoria do Juízo a elaboração de nova conta;

–nada foi pago, até 11 de abril de 2002, a respeito da Reclamação Trabalhista nº 240/92.

13.Assim, no momento, mostra-se necessário que a questão deva ser acompanhada nos acontecimentos futuros, o que poderá ser feito no processo de contas anuais da Autarquia, em que a questão poderá ser reavaliada.

14.Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que determine:

a) ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que inclua, nas próximas contas anuais, informações sobre o andamento da Reclamação Trabalhista nº 240/92, interposta por Odélio Vilarinho Prudêncio;

b) à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar, no Relatório de Auditoria das futuras contas da Autarquia, informações sobre o cumprimento da determinação objeto do subitem '*a*' supra;

c) à 4ªSECEX que promova, oportunamente, a juntada deste processo ao das contas do INSS, com vistas ao acompanhamento do cumprimento das determinações de que tratam os subitens acima.”

É o Relatório.

V O T O

Segundo informações carreadas para os autos, o valor relativo à execução ainda não foi pago, pois encontra-se **sub judice** sob a alegação de erro material. Informou-se também que estão sendo tomadas providências com vistas à correta apuração dos fatos.

Destarte, entendo que as medidas até agora tomadas estão consonantes com o zelo que se deve ter em relação ao interesse público. Por esta razão e pelos elementos acostados aos autos, acolho a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica e Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 853/2002 – TCU – Plenário

l.Processo TC 004.723/2001-0

2.Classe de Assunto: VII – Representação

3.Interessado: José Roberto Dantas Oliva, Juiz do Trabalho Substituto da Vara do Trabalho de Presidente Venceslau/SP

4.Entidade/Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

5.Relator: Ministro Adylson Motta

6.Representante do Ministério Público: não atuou

7.Unidade Técnica: 4ª Secex

8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 19, inciso I, *u*, do Regimento Interno, DECIDE:

8.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que mantenha este Tribunal informado, nas próximas contas anuais, sobre o andamento da Reclamação Trabalhista nº 240/92, proposta pelo Sr. Odélio Vilarinho Prudêncio;

8.2. determinar à Secretaria Federal de Controle que faça constar, no Relatório de Auditoria das futuras contas da autarquia, informações sobre o cumprimento da determinação constante do subitem anterior;

8.3. encaminhar cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado;

8.4. arquivar os presentes autos.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO II - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC – 012.910/1999-6
Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Acre
Entidades: Polícia Militar do Estado do Acre e Fundação Nacional do Índio - FUNAI (Administração Regional de Rio Branco/AC)

Ementa: Representação do TCE/AC acerca de irregularidades verificadas em contrato firmado entre as Entidades em epígrafe, tendo por objeto a prestação de serviços de segurança e vigilância armada. Conhecimento. Diligência. Objeto dos serviços contratados refogem à competência constitucional da Polícia Militar. Inobservância a preceitos das Leis nº 8.666/93 e nº 7.102/83. Procedência. Audiência. Comunicações.

Tratam os autos de representação oriunda do Tribunal de Contas do Estado do Acre, versando acerca do Contrato nº 01/1998, firmado entre a Polícia Militar do Estado do Acre e a Administração Regional da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, cujo objeto consistia na prestação de serviços de segurança e vigilância armada no edifício da Autarquia, e suas dependências.

2.O Relatório Técnico do TCE/AC apontou, no contrato em questão, as seguintes irregularidades:

"a) O Contrato não foi publicado no Diário Oficial, ferindo o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;

b) O objeto do Contrato, com características de privatização de segurança pública (desvio de função), contrariando frontalmente o disposto no art. 144, inciso V, § 5º, da Constituição Federal, e art. 131, inciso II, combinado com o art. 136, e incisos, da Constituição Estadual do Acre."

3.A SECEX/AC, em análise preliminar aos autos, conjugada com consultas ao SIAFI, observou que a contratação em tela deu-se com dispensa de licitação, fundamentada no inciso II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93. No entanto, ao comparar o valor do contrato (R$ 18.000,00) com o limite legal que fundamentou a dispensa de licitação (R$ 3.855,05), a instrução reputou como indevido o enquadramento na hipótese do inciso II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93. Em vista disso, propôs a realização de diligência junto à Administração Regional da FUNAI, em Rio Branco/AC, com o fito de obter as informações e cópias dos documentos enumerados a seguir:

a)- documentos constantes do processo de dispensa de licitação;

b)- comprovante da publicação do referido Contrato no Diário Oficial, em atendimento ao art.61, parágrafo único da Lei 8.666/93;

c)- justificativa da necessidade de contratação do objeto do supracitado Contrato, bem como apresentar respectivo Plano de Trabalho, tendo em vista exigência prevista no art.2º, do Decreto nº 2271/97;

d)- ordens bancárias emitidas;

e)- termo aditivo, caso tenha ocorrido;

f)- relatar sobre o procedimento adotado em relação à vigilância e segurança patrimonial das dependências da FUNAI em Rio Branco, após o término da vigência do Contrato nº 01/98.

4.Atendida a diligência, foram encaminhados à SECEX/AC os seguintes documentos:

- Ofício n° 606/GAB/AER RBR (fls. 43/44)
- Exposição de Motivos n° 01/SAD/98 - (fls. 46)
- Parecer Jurídico sobre a Contratação (fls. 48)
- Termo de Ratificação (fls. 49)
- Contrato n° 01/98 (fls. 50 a 51)
- Publicação do Extrato de Contrato no Diário Oficial da União (fls. 55)
- Nota de Empenho – Anulação Parcial (fls. 57)
- Nota de Lançamento (fls. 58)
- Recibos emitidos pela PMAC (fls. 59, 62, 63, 66, 67, 71, 73, 74)
- Ordens Bancárias (fls. 60, 61, 64, 65, 68, 69, 70, 72)
- Ofício do Comandante da PMAC rescindindo o Contrato n° 01/98 (fls. 75)

5.Efetuada a análise da documentação acima indicada, o ACE encarregado da instrução reputou justificada a suposta irregularidade concernente à falta de publicação do Contrato nº 01/98 no Diário Oficial, suscitada pelo TCE/AC, em razão da apresentação de cópia da publicação do extrato do Contrato no DOU.

6.A instrução ressaltou, todavia, o fato de que o mencionado extrato tenha apresentado fundamento da dispensa (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93 – Serviços até R$ 3.855,05) incompatível com o valor do contrato (R$ 18.000,00), e diverso daquele indicado na Exposição de Motivos que justificou a contratação, qual seja, o inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

7.Em referência ao objeto da contratação, acerca do qual o TCE/AC suscitou dúvida quanto à sua pertinência jurídica, a instrução assim se manifestou:

“...”

8.Quanto à outra irregularidade (item 5.2), cumpre mencionar, para o melhor entendimento da questão, que a Constituição Federal atribuiu às polícias militares as funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (art. 144, §5°, CF).

9.No mesmo sentido, o art. 136 da Constituição do Estado do Acre delimitou a competência da PMAC, *in verbis*:

‘Art. 136 – A polícia militar, força pública estadual, é instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militar, competindo-lhe as seguintes atividades:

*I – **polícia ostensiva de prevenção criminal**, de segurança de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e mananciais e as relacionadas com a **preservação, restauração da ordem pública** e defesa civil;*

II – garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos públicos, especialmente os das áreas fazendárias, sanitárias e de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural’ (grifo nosso).

10.Com efeito, entendemos que o serviço de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública difere, significativamente, do de vigilância patrimonial, objeto do contrato em questão. Este serviço é *uti singuli*, direcionado a um usuário ou grupo de usuários, é exercido geralmente por empresas privadas e custeado exclusivamente pelos próprios beneficiários. Aquele é *uti universi*, seus benefícios são usufruídos por uma coletividade, é exercido pelo Poder Público e custeado por impostos, que são tributos não vinculados.

11.Logo, percebe-se que, no Contrato n° 01/98, a PMAC presta serviço para o qual não tem competência, desviando-se, portanto, de sua missão constitucional.

....”

8.Além desta questão, a instrução realçou, ainda, o fato de que, após o término do contrato, a Administração Regional da FUNAI, em Rio Branco/AC, passou a contratar prestadores de serviços de vigilância (pessoa física), possivelmente, sem o preenchimento de todos os requisitos do art. 16 da Lei nº 7.102/83, indispensáveis para o exercício da função (nacionalidade brasileira, idade mínima de 21 anos, instrução correspondente à quarta série do primeiro grau, aprovação em curso de formação de vigilante, aprovação em exame de saúde física, mental e psicotécnica, não ter antecedentes criminais e estar quite com as obrigações eleitorais militares).

9.Com relação a este fato, o Analista entendeu tratar-se de indício do crime tipificado no art. 89, da Lei nº 8.666/93, cujo conduta típica consiste em "*Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.*" Em razão disso, propugnou a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 102 do Estatuto Licitatório.

10.Em conclusão, a instrução propôs o conhecimento da representação em tela, para considerá-la parcialmente procedente, sem prejuízo do endereçamento de determinações à Administração Regional da FUNAI, em Rio Branco/AC, no sentido de que:

a) abstenha-se de realizar contratos ou convênios de prestação de serviços de vigilância armada em suas dependências com a Polícia Militar do Estado do Acre – PMAC, em obediência ao art. 144, § 5°, da Constituição Federal (itens 8 a 11);

b) observe, quando da contratação de serviços de vigilância, o disposto no art. 16, da Lei n° 7.102/83 (item 12.3);

c) observe, quando da contratação de serviços de vigilância, o disposto na Instrução Normativa MARE n° 18 de 29.09.1997 e no Decreto n° 2271/97, especialmente no que tange à confecção do Plano de trabalho (item 4);

d) indique, doravante, na publicação dos extratos de contratos no D.O.U., bem como nas notas de empenho, o fundamento legal da dispensa em consonância com o disposto na exposição de motivos, em consonância com a Lei nº 8.666/93 (item 7);

f) abstenha-se de realizar dispensa de processo licitatório com fundamento no art. 24, VIII, da Lei n° 8666/93, quando o órgão ou entidade pública não for criado para o fim específico da contratação (item 13.b);

11.O Secretário de Controle Externo aquiesceu à manifestação do ACE, divergindo, apenas, com relação ao encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal, tal como proposto na instrução, já que, no seu entender, não restou configurada a má-fé do gestor.

É o Relatório.

VOTO

O atendimento aos requisitos previstos nos arts. 68 e 69, IV, da Resolução TCU nº 136/2000, autoriza o conhecimento da matéria como representação, na forma proposta pela SECEX/AC.

2.No que concerne à pertinência da contratação examinada, assiste integral razão à Unidade Técnica. De fato, a função institucional da Polícia Militar não se coaduna ao escopo do Contrato nº 01/98. Tal como salientado na instrução, a Constituição do Estado do Acre estabelece quais as atividades que competem à Polícia Militar Estadual, nelas não se inserindo a atividade de prestação de serviços de segurança e vigilância armada, objeto da contratação tratada neste feito.

3.A esse respeito, entendo conveniente sugerir ao Tribunal de Contas do Estado do Acre que formule recomendação à Polícia Militar daquele Estado, no sentido de abster-se de celebrar contratos de natureza semelhante ao ora examinado, tendo por objeto a realização de atividades estranhas às suas competências institucionais.

4.O enfoque desta questão, sob o ponto de vista da fiscalização a cargo deste Tribunal, à qual se submete a Administração Regional da FUNAI, em Rio Branco/AC, aponta no sentido da determinação sugerida pela Unidade Técnica, segundo a qual o órgão deva abster-se de celebrar contratos ou convênios desta natureza com a Polícia Militar do Estado, em respeito ao que dispõe o art. 144, § 5º, da Constituição Federal.

5.Já, no tocante às questões envolvendo os procedimentos licitatórios que antecederam o Contrato nº 01/98, divirjo do encaminhamento proposto pela Unidade Técnica. Do quanto resultou demonstrado nestes autos, observo que a Administração Regional da FUNAI não fundamentou adequadamente a dispensa do devido procedimento licitatório, verificando-se contradição entre o fundamento indicado no extrato do Contrato, publicado no DOU, (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93) e aquele declinado na Exposição de Motivos que precedeu a contratação (art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93).

6.Ambas as hipóteses, entretanto, não se prestariam a justificar a prescindência do procedimento licitatório, seja pelo valor do Contrato - em muito excedente ao limite legal do inciso II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 -, seja pelo inadequado enquadramento da Polícia Militar do Estado do Acre na hipótese do inciso VIII daquele mesmo dispositivo legal, uma vez que os serviços contratados não se constituem em sua finalidade, como já visto anteriormente.

7.Destarte, a flagrante inobservância aos preceitos do Estatuto Licitatório ensejam, ao meu ver, a necessidade de audiência dos responsáveis pela violação perpetrada, com vistas à aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92. Dissinto, nesse ponto, do Titular da Unidade Técnica, por não vislumbrar qualquer indicativo da boa-fé dos agentes envolvidos na contratação, de molde a afastar, de plano, a realização da audiência.

8.De igual forma, entendo deva ser incluída no objeto da audiência a ser realizada a solicitação de esclarecimentos acerca da prática que vem sendo adotada pela Administração Regional da FUNAI, após o término do Contrato nº 01/98, no sentido de contratar prestadores de serviço de vigilância sem a realização do competente procedimento licitatório, e ainda com inobservância aos requisitos exigidos pelo art. 16 da Lei nº 7.102/83, para contratações desta natureza.

9.Por derradeiro, entendo pertinente que, desde já, seja dado conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado do Acre acerca das medidas adotadas por esta Corte para a apuração das irregularidades representadas, submetendo ao seu alvedrio a conveniência da recomendação sugerida para a Polícia Militar daquela Unidade Federativa, a qual se submete à sua égide fiscalizadora.

Assim, acompanhando em parte os pareceres emitidos nos autos, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO N° 854/2002 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n° TC – 012.910/1999-6.
2. Classe de Assunto: Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Acre.
4. Entidade: Polícia Militar do Estado do Acre e Administração Regional da FUNAI, em Rio Branco/AC.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SECEX/AC.
8. Decisão: O Tribunal, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer da presente representação, com fundamento nos arts. 68 e 69, IV, da Resolução TCU nº 136/2000, para considerá-la parcialmente procedente;

8.2. determinar à SECEX/AC que identifique e promova a audiência dos agentes responsáveis pela celebração do Contrato nº 01/98, no âmbito da Administração Regional da FUNAI, em **Rio** Branco/AC, com dispensa indevida de licitação, contrariando a Lei nº 8.666/93, como também pela irregularidade mencionada no item 8 do Voto; e

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam ao Tribunal de Contas do Estado do Acre, à Administração Regional da FUNAI, em Rio Branco/AC, e ao Comando da Polícia Militar do Estado do Acre.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Grupo II - Classe VII – Plenário
TC – 001.588/2001-0
Natureza: Representação.
Interessado: Sólio Comercial Brasileira – Ltda.
Entidade: Caixa Econômica Federal – Gerência de Filial de Suprimento de Materiais e Serviços em Recife / CEF- GISUP – Recife.

Ementa: Representação originária da empresa Sólio Comercial Brasileira – Ltda. Licitação para aquisição de mobiliário destinado a diversas agências da Caixa Econômica Federal. Identificação de falhas na condução do procedimento licitatório. Realização de audiência dos membros da comissão de licitação. Configuração de vícios de natureza formal. Determinações.

Trata-se de representação formulada pela empresa Sólio Comercial Brasileira – Ltda., contra atos praticados pela Comissão Permanente de Licitação – CPL da Gerência de Filial de Suprimento de Materiais e Serviços em Recife, no procedimento licitatório que tinha por finalidade a aquisição de mobiliário (cadeiras e poltronas) para diversas Agências da CEF.

2.A mencionada empresa asseverou, na peça apresentada, que foram abertos os envelopes de sete empresas habilitadas. Apresentaram elas propostas nos seguintes valores:

LICITANTES	VALOR (R$)
Werolli	1.187.956,00
Cavaletti	1.251.338,00
Sólio	1.278.859,00
Galusse	1.345.692,14
Digite	1.518.557,75
Marelli	1.622.837,98
Jobema	1.626.434,37

3.Informou a representante que a CPL decidiu classificar as propostas das empresas Werolli e Cavaletti e desclassificou as propostas da cinco empresas restantes, por haverem apresentado "*preço excessivo*" e declarou como vencedora do item 2 dessa licitação a empresa Werolli Ltda. Anotou, ainda, que a CEF havia fornecido estimativa de preço para esse item da licitação no valor de R$ 1.052.757,29.

4.Segundo a empresa representante, essa decisão configurou a utilização de "*critério sigiloso, não previsto em edital, ferindo frontalmente o art. 44 da Lei nº 8.666/93*". Inconformada, a referida empresa interpôs recurso contra decisão da CPL, que foi indeferido. Alegou a Comissão que a estimativa do edital não era limite máximo do valor do objeto e que os preços apresentados *pelas "empresas WEROLLI e CAVALETTI estão compatíveis com os de mercado*". Informou a representante que a CPL, buscando comprovar a compatibilidade dos preços dessas empresas com os de mercado, "*apresenta levantamento efetuado junto a outras Gerências de Filiais, chegando ao valor médio de R$ 1.230.327,43*".

5.A representante registrou haver interposto recurso administrativo, por entender que teria havido violação do principio da isonomia, contido no art. 5º da Constituição Federal e no art. 3º da Lei nº 8.666/93. Isso porque seria a estimativa fornecida "o único referencial de comparação, previsto em edital, para a determinação do preço excessivo". Concluiu, em face desse motivo, que "*o julgamento correto seria a desclassificação de todas as propostas*", com a posterior solicitação da "*apresentação de novas propostas*" (§3º do art. 48 da Lei nº 8.666/93).

6.Ao final, pediu:

a) a suspensão do processo licitatório e da contração da empresa Werolli Indústria e Comércio de Móveis Ltda.;

b) a retomada de novo procedimento licitatório ou cancelamento do respectivo procedimento licitatório.

7.A Unidade Técnica, após examinar o edital da licitação ora sob exame, acusou falhas e propôs ao então Ministro-Relator deste feito a realização de audiência dos membros da Comissão Permanente de Licitação. Com autorização daquele Relator, foi efetuada a audiência, em razão das seguintes ocorrências, que são em seguida reproduzidas, juntamente com os fundamentos mais relevantes apresentados em defesa conjunta por alguns dos responsáveis, assim como a síntese da longa análise efetuada pelo Sr. Analista:

"***Alínea 'a'** - não-exigência de documentação relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República, conforme previsto no art. 27, inciso V da Lei nº 8.666/93, acrescido pela Lei nº 9.854, de 27/10/99"* (o referido dispositivo da Lei nº 8.666/93 requer a previsão expressa da proibição constitucional de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos);

Argumentos da defesa:

os Editais de concorrência eram elaborados a partir de modelo padrão fornecido pela Caixa-Matriz;

a mudança da legislação era relativamente recente.

dessa ocorrência não resultou prejuízo aos licitantes nem obstou a obtenção da proposta mais vantajosa; e

tal omissão configura falha formal.

Análise:

a CPL não podia se esquivar do cumprimento da mencionada norma, pois esse dever se impõe a "*todos os níveis hierárquicos da Administração Pública Federal*";

a inexistência de prejuízo não é motivo que justifique a omissão de que ora se trata; e

a intenção do legislador foi de garantir eficácia à "*legislação social de proteção aos tenros, notadamente àqueles sobreviventes na pobreza e na exploração laboral*";

"***Alínea 'b'** - inobservância dos incisos VII e X do art. 40 da Lei nº 8.666/93* (obrigatoriedade de previsão no edital de critério objetivo de julgamento e de critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos ...)*;*

Argumentos da defesa:

os Editais de concorrência eram elaborados a partir de modelo padrão fornecido pela Caixa-Matriz;

o subitem 9.1 do Edital prescreve que "*a licitação é do tipo menor preço*";

o subitem 9.2.3 "*elenca como causa de desclassificação de propostas o preço considerado manifestamente inexeqüível ou excessivo, assim considerado aquele que não venha a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos e insumos são coerentes com os de mercado*";

a especificação das características do mobiliário foi efetuada de foram detalhada; e

não houve fixação de preços mínimos, nem de critérios estatísticos ou faixas de variação de preços, conforme veda o inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/93;

Análise:

As justificativas não merecem acolhida porque a CPL teria feito uso de elemento estranho ao processo, para desclassificar licitantes;

A média de preços de outras unidades da CEF (R$ 1.230.327,43) não atende à exigência legal; e

"a montagem defensiva da CPL/RE não resiste sequer a um teste de transparência, faltando inclusive prova de julgamento conforme realidade do mercado".

*"**Alínea 'c'** – remessa para a minuta contratual e outros anexos do edital de cláusulas e condições que devem constar do ato convocatório, a teor da Lei nº 8.666/93 (v.g., art. 40, incisos XIV – condições de pagamento e XVI – condições de recebimento do objeto e do pagamento)."*

Argumentos da defesa:

os editais de concorrência eram elaborados a partir de modelo padrão fornecido pela Caixa-Matriz;

a inclusão de todas as disposições no corpo do Edital torná-lo-ia "*exageradamente volumoso*";e

o Edital remete os licitantes, de forma expressa, para os Anexos, não havendo, portanto, perda de informação.

Análise

a inclusão no corpo do edital é exigência imposta pela Lei nº 8.666/93, não merecendo acolhida a defesa dos responsáveis.

"*__Alínea 'd'__ – adoção de critério não objetivo, sigiloso e reservado (não definido no edital) para julgamento de propostas (Lei nº 8.666/93, arts. 43, inciso V, e 44, caput, e § 1º)";*

Argumento da defesa:

a CPL examinou as propostas, julgando-as de acordo com o que prescreve os subitens 9.1.1 e 9.1.2, a seguir transcritos:

"*9.1.1. A critério da CAIXA, os licitantes classificados deverão apresentar na ordem seqüencial e ao julgamento da licitação, tipificada como de menor preço, por item, indicado, em relatório circunstanciado, a(s) propostas considerada(s) vencedora(s);*

O mobiliário apresentado através dos protótipos será analisado pela área de engenharia da CAIXA, conformidade com os seguintes quesitos:

acabamento de pintura, revestimentos e acessórios;

acabamento de soldas;

rigidez do conjunto;

(...)"

Análise:

"*Os agentes espicaçaram o direito público subjetivo dos licitantes ...*";

a sistemática utilizada para verificação do padrão do mobiliário foi incorreto, visto que ao "*permitir que a análise dos protótipos fosse efetuada nas instalações do fabricante dos produtos ofertados pela empresa Werolli, esta douta CPL subtraiu o direito das licitantes de verificar as informações constantes do laudo apresentado ...* ".

"*__Alínea 'e'__ - redação do item 9.2.3 do edital utilizando-se de transcrição parcial e, conseqüentemente, alterada do disposto no art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93."*

Argumento da defesa

os Editais de concorrência eram elaborados a partir de modelo padrão fornecido pela Caixa-Matriz;

Análise

não se reputa aceitável a falha da CPL, que tinha o dever "*de zelar pelo exato cumprimento da lei (Lei nº 8.443/92)*".

"*__Alínea "f"__ - julgamento das propostas fundamentado em parecer, de 13/12/2000, emitido pela Gerência de Infra-estrutura/RE, que sugeriu, além de sua atribuição, contratar a Werolli Indústria e Comércio de Móveis Ltda.."*

Argumento da defesa:

"*A comissão só aproveitou o parecer técnico da GIINF/RE naquilo que trata especificamente da análise técnica dos bens ofertados, não levando em consideração a referência feita pelo técnico daquela unidade quanto aos valores comerciais das propostas e quanto à conveniência de contratar a Werolli Indústria e Comércio de Móveis Ltda."*

Análise:

- "*quanto à não consideração da intervenção do técnico (rectius: Gerente de Infra-estrutura), embora alegada, não se encontra sequer começo de prova nos elementos dos autos. Persistindo negativamente a expressão objetiva da orientação imprimida.*"

***Alínea "g"** – não realização de pesquisa de preços para verificação da conformidade dos preços propostos com os correntes no mercado e conseqüente ausência na ata de julgamento (Lei nº 8.666/93, art. 43, inciso IV).*

Argumento de defesa:

A CPL forneceu "*aos licitantes uma estimativa de custo para cada bem a ser adquirido, com base nas aquisições processadas a nível nacional, e que englobam todos os custos e insumos envolvidos em cada produto, tendo ainda como preocupação guardar relativa coerência destes valores com os preços de mercado*".

Análise:

a solução adotada pela CPL não atende à exigência contida no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, visto que não garante "*a verificação de conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado*"; e

para que se efetuasse a desclassificação seria necessário que tais preços de mercado fossem devidamente registrados na ata de julgamento.

8.Foram analisadas em separado as razões apresentadas pela Srª Verônica Maria de Almeida Santos, que, em sua defesa, registrou não haver participado de nenhum ato de elaboração e divulgação do edital, restrigindo-se sua participação unicamente à reunião de abertura das propostas comerciais sem que tenha ocorrido, nessa oportunidade, julgamento. O Sr. Analista considera que essa responsável poderia e deveria ter agido no sentido de evitar ocorrência das falhas no procedimento licitatório. Conclui afirmando que merece também ser apenada, admitindo redução no valor da multa em relação aos demais responsáveis tendo em vista sua menor culpabilidade.

9.Procedeu-se, também, à audiência do Sr. Ailton Gomes dos Santos (Analista da Gerência de Infra-Estrutura/RE da CEF), para que "*apresentasse suas razões de justificativas quanto a sugestão e comando promovido junto à CPL no sentido de contratar a Werolli Indústria e Comércio de Móveis Ltda.*". Em sua defesa, asseverou que:

"*Conforme normativo interno, visto as características técnicas que fazem parte do bojo do certame, é dever da Gerência de Filial de Infraestrutura em Recife (GIINF/RE), Unidade de que faço parte, emitir manifestação de ordem técnica com vistas a subsidiar, os trabalhos da Comissão Permanente de Licitações em Recife (CPL/RE), e com este intuito foi demandada uma vistoria técnica na fábrica de móveis que supria a empresa Werolli, sobre itens objeto da licitação (DOC. Nº 01), a qual aprovou na íntegra os mobiliários ali produzidos, o que foi repassado de imediato para conhecimento e decisão da CPL/RE, para prosseguimento do processo licitatório, observando que na tramitação interna dos nossos processos licitatórios, os mesmos só são remetidos para habilitação técnica, depois de devidamente julgados quanto à habilitação preliminar e após planilhados os preços representativos das propostas, onde podia se observar que a empresa Werolli apresentou o menor preço, e que, a referida Comissão é soberana na sua decisão final sobre o julgamento da empresa vencedora, fazendo proveito, para embasá-la, apenas das informações e pareceres de ordem técnica, contidas nas manifestações emanadas por esta GIIF/RE*".

10.O Sr. Analista ponderou que não há amparo legal para o procedimento declarado e também que a declaração no sentido de que atuação do responsável limitou-se à "*manifestação de ordem técnica*", não merece prosperar, visto que "*o conjunto probatório dos autos autoriza a conclusão de sua influência na formação da vontade da mencionada CPL/RE, anotando-se, **an passant**, que em momento algum do processo fez qualquer ressalva quanto à sua indevida intervenção*".

11.Em suas "*Considerações Finais*", o Sr. Analista deixou consignado que: "*No tangente ao afastamento, no procedimento licitatório, para aquisição de mobiliário, da modalidade pregão, com mobilização indevida da modalidade concorrência (MP nº 2.026/00 e Decreto nº 3.555, 08/08/00), sustenta-se sua ilegalidade, visto que, ao regulamentar a MP nº 2.026/00, o Chefe do Poder Executivo, exercendo a direção superior da Administração Federal, dispondo da faculdade de **adotar** licitação na modalidade pregão, decidiu, no âmbito de sua competência constitucional regulamentadora das leis, **adotar**, de forma prioritária, tal modalidade, nos limites desse poder regulamentar (Constituição Federal, art. 84, incisos III e IV, in fine*".

12.Ao final, sugeriu fossem adotadas as seguintes providências:

"a) determinar à Caixa Econômica Federal adote as providências necessárias para, no exato cumprimento da lei:

a.1) anular o procedimento licitatório e, ex lege, haver por anulado o contrato, com as demais conseqüências daí decorrentes;

a.2) na elaboração de seus atos convocatórios de licitação:

a.2.1) não omitir a exigência de documentação relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República, conforme previsto no art. 27, inciso V da Lei nº 8.666/93, acrescido pela Lei nº 9.854, de 27/10/99.

a.2.2) ainda, relativamente aos comandos da Lei nº 8.666/93:

a.2.2.1) observar o disposto no art. 40, incisos VII e X daquele diploma;

a.2.2.2) abster-se de:

a.2.2.2.1) remeter para a minuta contratual ou outros anexos do ato convocatório cláusulas e condições que devem constar do ato convocatório, nos termos do mencionado diploma (v.g., art. 40, incisos XIV – condições de pagamento e XVI – condições de recebimento do objeto e do pagamento).

a.2.2.2.2) inserir em (sub)item de ato convocatório transcrição parcial e, conseqüentemente, alterada de dispositivos legais, implicando fraude à lei, tal como procedido na Concorrência 017/2000 – CPL/RE, edital datado de 04/09/2000, onde mediante redação imprimida ao seu subitem 9.2.3, fez uso desse expediente, relativamente ao art. 48, inciso II.

a.2.2.3) relativamente ao julgamento das propostas:

a.2.2.3.1) abster-se de:

a.2.2.3.1.1) adotar critério não objetivo, sigiloso e reservado, não definido no ato convocatório, para julgamento de propostas (Lei nº 8.666/93, arts. 43, inciso V, e 44, caput, e § 1º);

a.2.2.3.1.2) classificar as propostas sem exaurir os expedientes de apuração da idoneidade técnica ou financeira da proposta;

a.2.2.3.1.3) admitir prévia intervenção de terceiro estranho à Comissão de Licitação, ainda que sob a forma de sugestão;

a.2.2.3.2) realizar pesquisa de preços para verificação da conformidade dos preços propostos com os correntes no mercado e conseqüente registro de tais preços na ata de julgamento (Lei nº 8.666/93, art. 43, inciso IV);

b) aplicar multa aos responsáveis Luis Francisco Soares, Lídia Teixeira da Rocha, Teresa Maria de Sousa Barbosa e Alexandre Magno Camilo de Araújo, Ailton Gomes dos Santos e Verônica Maria de Almeida Santos, sem embargo, relativamente à última nominada, da considerar-se dosimetricamente sua menor contribuição para a eclosão das irregularidades;

c) sugerir pronunciamento do TCU quanto à:

c.1) juridicidade do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000, notavelmente à face da MP nº 2.026/00, e suas reedições, ao estabelecer a adoção prioritária da modalidade pregão nas condições que indica;

c.2) necessidade de, caso entendida existente a juridicidade em causa, órgão ou entidade da Administração Federal motivar, no devido processo, as razões fáticas e jurídicas que legitimem o afastar-se da prioridade estabelecida pela Chefia do Poder Executivo."

13.O Sr. Diretor Substituto pronunciou-se nos seguintes termos:

"No tocante à medida alvitrada no item "a.1", qual seja, a determinação à Caixa Econômica Federal para anulação do certame licitatório em tela e de seu contrato decorrente, pedimos vênias para discordar dessa proposição pelas razões a seguir expostas.

4.A proposta de anulação do certame, certamente, adveio de ilegalidades constatadas e narradas na instrução precedente, das quais não discordamos. Assim, o Sr. Analista, levando em consideração o estrito cumprimento da lei, entende que no caso, existe para a Administração o dever de anular seus atos praticados em desconformidade com a norma legal. É a observância pura do princípio da legalidade.

5.Entendemos, entretanto, que tal princípio não é absoluto, pois deve ser temperado com o princípio da predominância do interesse público sobre o particular.

6.Em síntese, o que seria, a priori, uma força vinculativa para a administração, pode tornar-se discricionária, em razão da prevalência do interesse público, no caso concreto.

7.Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu "Direito Administrativo", 14ª edição, assim nos ensina:

*"O aspecto que se discute é quanto ao caráter **vinculado** ou **discricionário** da anulação. Indaga-se: diante de uma ilegalidade, a Administração está **obrigada** a anular o ato ou tem apenas a **faculdade** de fazê-lo ? Há opiniões nos dois sentidos. Os que defendem o **dever** de anular apegam-se ao princípio da legalidade; os que defendem a **faculdade** de anular invocam o princípio da predominância do interesse público sobre o particular.*

*Para nós, a Administração tem, em regra, o **dever** de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal; nesse caso, é o interesse público que norteará a decisão.*

(...)

Embora reconhecendo essa possibilidade da Administração, é necessário observar determinadas condições mencionadas por Miguel Reale (1980:62): que o ato não se origine de dolo, não afete direitos ou interesses privados legítimos, nem cause dano ao erário".

8.No caso ora apreciado, entendemos presentes as condições acima apontadas para a não anulação do certame, especialmente, a não caracterização de dolo por parte dos agentes e a inexistência de dano ao erário. Desse modo, a anulação do certame, concluído há mais de um ano, traria mais prejuízos que benefícios à CEF, sob o prisma do interesse público.

9.No que concerne à proposta de multa alvitrada no item "b" da instrução anterior, em relação à Sra. Verônica Maria de Almeida Santos, dissentimos do Sr. Analista, em que pese estar por ele reconhecida a menor contribuição da responsável nas irregularidades apontadas.

10.Em verdade, a responsável foi nomeada suplente da Comissão Permanente de Licitação da GISUP/Recife, tendo atuado, unicamente, na sessão de abertura das propostas de preço, em que não houve qualquer julgamento. Desse modo, não restou demonstrada sua participação nos atos aqui impugnados.

11.A jurisprudência desta Casa nos mostra que suplentes de membros de Comissão de Licitação só são apenados quando comprovada sua contribuição para as irregularidades praticadas. Citamos, como exemplo, o Acórdão nº 303/2001 – Plenário, proferido nos autos do TC nº 650.213/1997-1, Sessão de 11.12.2001.

12.Quanto à proposta consignada no item "c" da referida instrução, que trata de pedido de manifestação desta Corte acerca da juridicidade do Decreto nº 3.555/00, em face da Medida Provisória nº 2.026/00, ao estabelecer a adoção prioritária da modalidade pregão nos casos que indica, entendemos despicienda a medida, pelos motivos narrados abaixo.

13.De início, destacamos que tal ponto já foi objeto de análise por parte do Ministro-Relator quando acatou a proposta da titular desta Diretoria Técnica e da Sra. Secretária de Controle Externo, em opinião contrária à do Sr. Analista que propugnava que os responsáveis fossem ouvidos quanto a não adoção da modalidade pregão na licitação em exame, pois seria modalidade obrigatória, em sua análise.

14.A Diretora desta Divisão Técnica da SECEX/PE, em seu parecer de fls. 52/54, analisando a matéria, destacou que o citado Decreto não obrigava a adoção da nova modalidade nos casos que menciona, haja vista que o diploma legal regulado (MP 2.026/00) apenas faculta à Administração sua adoção. Caso houvesse tal obrigação por parte do Decreto, aí sim estaria o mesmo exorbitando de sua esfera de regulamentação, inovando e indo de encontro à própria lei, a qual deveria apenas regulamentar.

*15.Endossamos aqui a análise acima referida, ao entendemos não haver conflito entre o Decreto nº 3.555, de 08.05.2000 e a então Medida Provisória vigente nº 2.026/00, posto que em ambos diplomas não se estatui a **obrigatoriedade** da adoção do procedimento pregão contra as demais modalidades previstas na Lei nº 8.666/93. Enquanto que a MP **faculta** a adoção da modalidade pregão, o Decreto informa que tal modalidade deve ser observada **prioritariamente**, regulando a faculdade determinada em lei, em seus estreitos limites, não havendo aí a **obrigatoriedade** de sua adoção, como pretende o Sr. Analista.*

16.Ainda que ad argumentandum existisse a alegada obrigatoriedade, temos que considerar que a MP em tela, apesar de editada em 04.05.2000, sendo reeditada até dezembro/2000 (quando foi substituída subseqüentemente pelas MPs 2.108/01 e 2.182/01), apenas foi regulamentada com a edição do Decreto nº 3.555, em 09.08.2000 (data da publicação no DOU).

17.Se observarmos que o edital em exame é datado de 04.09.2000 (fl. 707, Vol. 3), ou seja, que é posterior apenas um mês à regulamentação dessa nova modalidade de licitação, fica patente que seria por demais rigoroso de parte desta Corte exigir que, em prazo tão exíguo, uma empresa do porte da Caixa Econômica Federal, que realiza procedimentos licitatórios de forma padronizada, estivesse plenamente adaptada às novas diretrizes de licitação, inclusive quanto aos procedimentos licitatórios já autorizados e/ou deflagrados.

18.Já hoje, a modalidade pregão é adotada corriqueiramente pela CEF, adotando as diretrizes recomendadas pelo Decreto em apreço.

19.É evidente que as razões que prendem o Sr. Analista à proposta de exame desta Corte da juridicidade do citado Decreto estão intrinsecamente ligadas a seu entendimento de que, no caso concreto aqui apreciado, estaria a GISUP/Recife da CEF obrigada a adotar a nova modalidade de licitação, constituindo a omissão em irregularidade a ser apreciada por esta Corte.

20.Conforme demonstramos, tal irregularidade inexiste, seja pela ausência de obrigatoriedade legal de sua adoção, seja até mesmo, pelo diminuto interregno entre a regulamentação da MP e sua observância, nos moldes sugeridos, pela CEF, daí a desnecessidade do pronunciamento alvitrado.

CONCLUSÃO

21.À exceção das propostas consignadas nos itens "a.1" e "c", e da multa proposta no item "b" à Sra. Verônica Maria de Almeida Santos pelas razões já sobejamente expostas, manifestamos nosso de acordo com as demais propostas, consignadas nas letras "a.2" e "b" (com a exclusão retro) da conclusão da instrução precedente.

22.Em adição, propomos da ciência ao interessado do teor da decisão que vier a ser adotada."

6.A Senhora Secretária pôs-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo Sr. Diretor.

É o Relatório.

VOTO

Admissibilidade

Anoto, de início, que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade, merecendo, portanto, ser conhecida.

Mérito

O aspecto central da presente representação é o exame da desclassificação, em razão de preço excessivo, da empresa Sólio Comercial Brasileira – Ltda., assim como de outras quatro empresas que participaram do certame (vide itens 2 a 5 do Relatório supra). Ressalto, a propósito, que a empresa representante ofereceu preço superior em 3,9% ao preço médio obtido junto a Gerencias de Filiais da CEF, enquanto que a empresa Werolli Ind. e Com. de Móveis Ltda. ofertou preço inferior a esse valor de referência e a empresa Cavaletti Estofados para Escritório Ltda. apresentou preço 1,7% superior ao referido preço médio.

2.O inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

"*Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*

(...)

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;"

3.Não se configura, portanto, em princípio, descabida a desclassificação de propostas apresentadas por licitantes, que se revelem incompatíveis com preços de aquisição de mobiliários pagos por diversas unidades da Caixa Econômica Federal. Veja-se, a propósito, o que ensina Marçal Justen Filho (Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, São Paulo, p.471):

"Segundo o art. 43, inc. IV, incumbe à Comissão examinar a conformidade de cada proposta com os 'preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços'. Já o art. 48, inc. II, prevê a desclassificação das propostas 'com com valor global superior ao limite estabelecido'. Haveria um aparente conflito entre as regras do art. 43, inc. IV, e do art. 48 inc. II (com a redação dada pela Lei nº 8.883). A melhor interpretação conduz à prevalência daquele dispositivo. Permanece a regra de que as propostas com preços excessivos deverão ser desclassificadas. Não é necessário que o edital tenha fixado um limite formal para as propostas..."

4.Assim sendo, não se reputa ilegal a desclassificação por preço excessivo, mesmo que não se tenha estipulado, com antecedência e de forma explicita o valor limite para contratação. É bem verdade que se poderia questionar a desclassificação da proposta da empresa Sólio Comercial Brasileira Ltda., visto que seu valor foi superior em apenas 3,7% ao valor médio das aquisições efetuadas por unidades da CEF. Ocorre, porém, que a desclassificação dessa empresa não impôs a ela nenhum prejuízo efetivo. Veja-se que se a CEF houvesse classificado sua proposta, ainda assim não se alteraria o panorama do procedimento licitatório sob exame. **Exatamente porque a empresa Werolli Ltda. apresentou o menor preço e, em qualquer dessas hipóteses (desclassificação ou não da proposta da representante), seria contratada para fornecimento de mobiliário à CEF**.

5.Registro, por oportuno, que a Caixa Econômica Federal efetuou levantamento de preços (vide Alínea "g" do ofício de Audiência – item 7 do Relatório supra). Conforme consta dos autos, foi realizado levantamento de custos e insumos do mobiliário objeto da licitação, em que se apurou valor inicial da ordem de R$ 1.052.757,29. Além disso, foi efetuada comparação entre os preços apresentados e aqueles verificados em compras da mesma espécie realizadas por outras unidades da CEF. Com base nesses preços a CPL desclassificou a representante e outras empresas. É bem verdade que não houve registro desses preços de mercado na ata de julgamento. Tal ocorrência, entretanto, por si só não justifica a apenação dos responsáveis, mas a realização de determinação àquela entidade.

6.Considero oportuno arrematar a análise sobre a desclassificação da representante por preço excessivo, ressaltando sua importância relativa. Transcrevo, com esse intuito, trecho da referida obra de Marçal Justen Filho (p. 472);

"A rigor, o preço 'excessivo' não infringe requisitos de admissibilidade de uma proposta (especialmente sob a égide da Lei nº 8.666/93, em que não se admite mais licitação de preço-base, figura prevista na legislação anterior, na qual o edital previa um preço, a partir do qual se admitiam variações dentro de certos limites). A proposta com preço 'excessivo' se caracteriza como não vantajosa (inconveniente) para a Administração. Mas a Lei transformou de desvantajosidade em causa de desclassificação ..."

7.Veja-se, portanto, que se poderia, sob uma perspectiva principiológica, considerar inadequada a eleição de hipóteses legais de desclassificação em razão de preço excessivo. Resulta daí que as propostas com preços excessivos mereceriam ser simplesmente ignoradas pela Administração. Importa, na verdade, que a Administração não contrate fornecedores ou prestadores de serviços que apresente preços elevados. No caso em tela, repito, a CEF terminou por contratar a empresa que apresentou o menor preço, que se revelou compatível com aqueles praticados pelo mercado.

8.Analiso, a partir deste ponto, os tópicos constantes dos ofícios de audiências dirigidos aos membros da Comissão de Licitação, com exceção da alínea "g" desses ofícios, que já foi acima abordada. Registro, a partir deste momento, que foi acusada a "*adoção de critério não objetivo, sigiloso e reservado (não definido no edital) para julgamento de propostas*" – alínea "d". Ressalto, a propósito, que os respectivos ofícios de audiência deveriam ter explicitado qual tópico do Edital ou qual ato da Comissão de Licitação teria configurado a suposta irregularidade. Como não foi explicitado, nos ofícios de audiência tal motivo, os membros da Comissão de Licitação passaram a relacionar os tópicos do Edital que revelaram os critérios de julgamento das propostas (vide "Argumento da defesa" contido na alínea "d" dos ofícios de audiência – item 7 do Relatório supra).

9.Ao examinar tais justificativas, o Sr. Analista centrou sua análise no procedimento de avaliação dos protótipos, que foi realizado na sede da empresa vencedora do certame, sem que fosse concedida às demais empresas participantes da licitação a possibilidade de verificar a conformidade do mobiliário apresentado com as exigências do Edital. Ressalto, a propósito, que consta dos autos requerimento da empresa Cavaletti Ltda., por meio do qual solicitou que fosse a ela permitida a realização de vistoria dos

"*protótipos do mobiliário da licitante Werolli*". A Comissão de Licitação, entretanto, não atendeu a essa solicitação, alegando ser tal prerrogativa restrita à própria Caixa Econômica Federal.

10.Há de reconhecer, em relação a esse aspecto particular, que deveria ter sido viabilizada a pleiteada vistoria. Deveria ter sido reconhecido o natural interesse dos demais licitantes em verificar se o mobiliário apresentado, em especial pela licitante vencedora do certame, atendia às exigências do Edital. Como isso não foi feito, reputo violado o princípio da publicidade dos atos da licitação, estampado no art. 3º da Lei nº 8.666/93. A despeito disso, considero que tal conduta não justifica a apenação dos responsáveis. Em primeiro lugar, porque, conforme já mencionado anteriormente, tal questionamento não foi realizado de forma expressa. Além disso, milita em favor dos membros da CPL o fato de não haver disposição expressa na Lei nº 8.666/93 que imponha ao ente que realiza a licitação a obrigação de viabilizar o acesso dos demais licitantes aos protótipos das empresas participantes do certame. Anoto, ainda, que não há elementos nos autos que revelem a falta de conformidade do mobiliário da Werolli Ltda. com as exigências do Edital.

11.Observo, também, que as questões suscitadas nas alíneas "a" dos ofícios (falta de menção ao comando contido no inciso XXXIII do art. 7º da CF) e "c" (transcrição parcial do comando contido no inciso II do art. 48 da Lei. Nº 8.666/93) dos citados ofícios revelam falhas evidentemente formais, que ensejam apenas determinações.

12.Quanto à alínea "c" (remessa para os anexos ao Edital de condições essenciais desse instrumento), considero que não se configurou irregularidade. Isso porque foi feita menção expressa, no corpo do Edital, aos respectivos anexos. Há de se considerar, portanto, que os anexos integram o Edital. Ressalto, a propósito, que o próprio § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 revela a consistência desse argumento, ao mencionar que projeto básico, orçamento estimado, minuta de contrato "*Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante*".

13.Em relação ao questionamento contido na alínea "f" dos ofícios (julgamento de propostas com fundamento em parecer da Gerência de Infra-estrutura/RE), merece acolhida a defesa apresentada, no sentido de que a manifestação do técnico não vinculou a decisão da Comissão de Licitação. De fato, a manifestação Gerência de Infra-estrutura foi efetuada cm o objetivo precípuo de verificar a adequabilidade do mobiliário a ser fornecido.

14.Conforme anotado anteriormente, entendo não devam ser apenados os membros titulares da Comissão. Com muito mais motivos, visto que participou apenas da reunião de abertura das propostas, merecem ser acatadas as razões de justificativas da Srª Verônica Maria de Almeida Santos (vide item 8 do Relatório supra).

15.Entendo também que não mereça ser apenado o Sr. Ailton Gomes dos Santos (Analista da Gerência de Infra-Estrutura/RE da CEF), visto que não restou demonstrado sua ingerência nos atos decisórios emanados da Comissão de Licitação.

16.Após o exame do aspecto central da presente representação (desclassificação da proposta apresentada pela empresa Sólio Comercial Brasileira – Ltda.) e de cada um dos tópicos contidos nos mencionados ofícios de audiência, torna-se possível emitir juízo de valor sobre a necessidade de anulação do certame e, por conseqüência do contrato celebrado com a empresa Werolli Ltda., consoante sugerido pelo Sr. Analista. Devo ressaltar, a propósito, que os vícios verificados no procedimento sob exame não são suficientemente graves a ponto de ensejar a adoção de medida dessa natureza. Conforme se pode inferir da análise acima efetuada, não se configurou a violação de preceitos que comprometessem validade do procedimento licitatório sob exame, havendo ele se prestado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, sem que houvesse violação do princípio da isonomia.

17.Foi sugerido pelo Sr. Analista que o TCU se pronunciasse a respeito da "juridicidade" do Decreto nº 3.555/00, em face da Medida Provisória nº 2.026/00 e sobre a necessidade de órgão ou entidade da Administração motivar as razões que os conduzem à não utilização da modalidade pregão. A respeito dessa, proposta, entendo que não seja oportuno que este Tribunal se pronuncie sobre a questão. Conforme anotado pelo Sr. Diretor, os ofícios de audiência dirigidos aos responsáveis não abordaram esse aspecto específico, visto que o então Relator deste feito entendeu não se justificar a expedição de audiência que exigisse esclarecimentos acerca da não utilização de pregão pela CEF, na licitação sob exame. Além disso, o escopo do presente processo consiste em verificar a regularidade de atos praticados

no âmbito de um procedimento licitatório específico e não de estabelecer regras gerais de conduta para órgãos e entidades da Administração Federal.

18.Vale ressaltar, apenas a título de informação, que a Caixa Econômica Federal passou a utilizar-se sistematicamente da modalidade pregão após a edição do normativo interno AD nº 069, de 09.11.01, onde se estabeleceu que:

"- *As licitações para aquisição de bens e serviços comuns serão obrigatoriamente realizadas na modalidade pregão, exceto obras e serviços de engenharia, locação, alienações em geral, bens e serviços de informática e automação, ou se houver justificativa para a utilização de outra modalidade prevista na lei.*"

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECISÃO Nº 855/2002 - TCU - Plenário

1. Processo nº 001.588/2001-0
2. Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessado: Sólio Comercial Brasileira Ltda.
4. Entidade: Caixa Econômica Federal – Gerência de Filial de Suprimento de Materiais e Serviços em Recife
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atou
7. Unidade Técnica: SECEX/PE.
8. Decisão O Tribunal Pleno, diante das razões aventadas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - conhecer a presente Representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do RI/TCU;

8.2 – determinar à Caixa Econômica Federal:

8.2.1 – faça constar de seus Editais de Licitação a exigência de documentação relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República, conforme previsto no art. 27, inciso V da Lei nº 8.666/93, acrescido pela Lei nº 9.854, de 27/10/99;

8.2.2 – observe o exato teor de dispositivos legais, quando da transcrição desses comandos normativos, a fim evitar a ocorrência de falha como a verificada na transcrição para o Edital da Concorrência nº 017/2000 – CPL/RE do inciso II, do art. 48 da Lei nº 8.666/93;

8.2.3 – faça constar da ata de julgamento, na hipótese de desclassificação de propostas em razão de preço excessivo, o parâmetro utilizado para a desclassificação, consoante determina o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/93;

8.2.4 – viabilize, sempre que demandado por licitantes, a inspeção de protótipos apresentados pelos participantes da licitação, a fim de permitir que os interessados verifiquem a compatibilidade do material apresentado com as exigências técnicas contidas no Edital, com intuito de garantir eficácia ao princípio da publicidade, estampado no **caput** art. 3º da Lei nº 8.666/93;

8.3 – dar ciência aos responsáveis e à representante sobre o teor da presente decisão; e

8.4 - arquivar o presente feito.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Grupo II - Classe VII - Plenário
TC-004.647/2001-6.
Natureza: Representação.
Entidades: Secretaria de Recursos Hídricos/Estado do Rio Grande do Norte.
Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (art. 209 do RI/TCU).

Ementa: Representação. Questionamento acerca da prática de compensação de recursos, adotada por Secretaria de Estado do Governo do Rio Grande do Norte, em função da verificação de superfaturamento de preços contratados junto ao consórcio formado pelas construtoras EIT e OAS. Construção da Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN. Empreendimento beneficiado com recursos federais. Procedimento levado a termo em razão de orientação estabelecida em âmbito do Governo Federal. Prática objeto de exame em julgados anteriores. Retomada do assunto mediante a cogitação de outros aspectos. Impedimentos à formulação do juízo de má-fé do consórcio em relação ao Tesouro Federal. Sistema de compensação análogo ao recomendado pelo TCU em julgado distinto. Falhas iniciais de avaliação e acompanhamento por parte de entes federais. Conhecimento. Não provimento. Determinações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação encaminhada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte, com base nas disposições do artigo 209 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a identificação de indícios de irregularidade detectados no curso do trabalho de auditoria levado a efeito nas obras da Barragem de Santa Cruz do Apodi, no Estado do Rio Grande do Norte, constante da Programação do Plano Especial de Obras (FISCOBRAS 2001).

2.O grupo auditor ressalta, a título de fundamentar o procedimento, que as questões suscitadas dizem respeito à sistemática de ressarcimento, ao erário federal, do montante de 9.361.797,09 UFIRs, dano decorrente de superfaturamento apurado no início da execução das obras da Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN (Contrato 900.080/89-CAERN). Em complementação consigna que, salvo melhor juízo, o procedimento questionado não guarda relação com o escopo da auditoria em referência.

3.Para situar o ponto focal da Representação, a equipe de auditoria registra um histórico dos principais fatos relacionados às obras em comento, informando, entre outros aspectos que:

a) a barragem de Santa Cruz do Apodi foi licitada pela Secretaria dos Transportes e Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Norte em 29.09.89, como parte integrante de um conjunto de obras para o Sistema de Abastecimento de Água de Mossoró/RN;

b) as empresas EIT – Empresa Industrial Técnica S/A e OAS Ltda. formam o consórcio vencedor. A contratação foi realizada pela Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte, mediante o instrumento de nº 900.080/89;

c) com o intuito de obter recursos adicionais para a obra, no ano de 1991 o Governo do Estado do Rio Grande do Norte firmou convênio com o DNOCS. Posteriormente recebeu outros auxílios (repasses de recursos federais) daquela origem;

d) o TCU realizou inspeção extraordinária no período de 19/05 a 09/07/93, examinando essa obra ao lado de outras também referentes a barragens (TC-013.401/1993-9);

e) em âmbito do antigo Ministério da Integração Regional houve a constituição de uma Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – CPAD, com o intuito de apurar irregularidades e definir

responsabilidades em relação a anomalias identificadas na transferência de recursos federais a estados e municípios por parte do DNOCS;

f) o Relatório resultante assinalou, no tocante à obra em questão, que os valores dos serviços constantes da proposta apresentada pelo Consórcio vencedor foram superiores aos da tabela de preços da Autarquia. Os cálculos feitos naquela oportunidade acusaram um repasse a maior para a contratada, em desfavor da União, no montante de 9.361.797,09 UFIRs. Em 24 de outubro de 1994 foi editada no DO Portaria do antigo MIR recepcionando na íntegra o aludido Relatório;

g) em decorrência, foi adotada a tabela de preços do DNOCS e formalizada nova tabela de custos e serviços executados até 1993. O valor contratual repactuado alçou a cifra de R$ 70.966.637,39 (setenta milhões, novecentos e sessenta e seis mil, seiscentos e trinta e sete reais e trinta e nove centavos), a preços de março de 1994;

h) a Diretoria Geral do DNOCS elaborou, então, o Ofício 242/DG/DIBRA, destinado ao Secretário de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, com cópia à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte - SERHID/RN, oferecendo sugestão de como proceder o ressarcimento da dívida apurada;

i) em seqüência, a SERHID/RN editou a Portaria 033/99, determinando que fosse retido do Contrato 900.080/89 o valor de R$ 9.146.475,76 (nove milhões, cento e quarenta e seis mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e setenta e seis centavos), correspondente naquela data ao montante em UFIRs já mencionado;

j) para tanto, seria deduzida dos serviços executados, comprovados a partir dos boletins de medição apresentados pelo contratado, em parcelas mensais e sucessivas, a quantia correspondente a 11% do valor de cada fatura/nota fiscal enviada para pagamento, ficando assente que, por ocasião do último boletim de medição e da respectiva fatura/nota fiscal, seria retida a quantia suficiente à quitação da dívida;

l) segundo a equipe de auditoria, os procedimentos pertinentes à referida retenção vêm sendo executados tais como concebidos.

4.Ato contínuo, os signatários da Representação fazem referência, de modo resumido, aos aspectos tratados nos processos TC-006.356/2000-0 (Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/RN, Decisão 424/2000 TCU 2ª Câmara, Ata 42, relatado pelo Sr. Ministro Benjamin Zymler) e 013.401/1993-96 (Relatório de Inspeção Extraordinária realizada no DNOCS, Acórdão 247/2000 TCU Plenário, Ata 41), na parte que toca à prática de ressarcimento antes referenciada.

5.O detalhamento dos aspectos compreendidos irregulares pela equipe de auditoria são reproduzidos por meio do excerto a seguir apresentado, lançado na versão original à f. 06/15 dos autos:

"IRREGULARIDADES CONSTATADAS

Legalidade da compensação de créditos públicos

15.A solução preconizada pelo Ministério da Integração Nacional, descrita no item 9 desta instrução, certamente foi idealizada no intuito de resguardar o interesse público, garantindo ao mesmo tempo a conclusão das obras da Barragem Santa Cruz — de importância vital para a população do Rio Grande do Norte — e o ressarcimento, aos cofres federais, do dano de responsabilidade do Consórcio EIT/OAS. Todavia, ao determinar o encontro de contas entre a União e o Consórcio, por acreditar serem ambos credores e devedores recíprocos — o que ensejaria, na seara privada, a aplicação do art. 1.009 do Código Civil, com a extinção dos créditos até o limite de equivalência —, o Ministério da Integração Nacional efetivou a compensação de crédito da Fazenda Pública, procedimento que, s.m.j., não encontra amparo legal.

15.1Ainda que não bastasse a ausência de norma autorizadora, caberia atentar para a vedação do art. 54 da Lei nº 4.320/64, transcrito abaixo. Embora o referido dispositivo tenha sofrido um abrandamento, em decorrência da disciplina estabelecida pelo Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66 — que no seu art. 170 admite a compensação de créditos públicos —, a exceção diz respeito apenas aos créditos de origem tributária.

Lei nº 4.320/64

'Art. 54 - Não será admitida a compensação da obrigação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública.'

Lei nº 5.172/66

‘Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a fazenda pública.’

15.2A questão da compensação de créditos públicos já foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (Decisão nº 76, Ata nº 08/98, 1ª Câmara). Naquela oportunidade, o Ex.mo Sr. Ministro IRAM SARAIVA assim resume, no item 7 de seu relatório, o pronunciamento do parquet especializado:

‘7. A Procuradoria, enfocando entendimento firmado pela Advocacia-Geral da União em seu Parecer nº GQ - 72 (DOU de 13.06.95), ressalta o uso equivocado que a entidade fez do instituto da compensação, previsto no art. 1009 do Código Civil, vez que a revogação do art. 54 da Lei nº 4.320/64 pelo art. 170 do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, se deu de forma parcial, ressalvando, no seio da Administração Pública, somente os créditos de origem tributária, continuando a se aplicar, no tocante aos demais créditos, a vedação explicitada no art. 54 da Lei nº 4.320/64 (...)’

15.3O eminente Ministro Relator, segundo se depreende de seu voto, conquanto concorde com o parecer do Ministério Público, ressalva que ‘a vedação explicitada no art. 54 da Lei nº 4.320/64 não atenta contra o direito da Administração, no caso em exame, de incluir no contrato firmado com a empresa privada, em nome do interesse público, cláusulas que lhe garantam o ressarcimento em caso de dano ao Erário causado pela contratada, na prestação dos serviços’.

15.4No caso em comento, cabe atentar para mais um detalhe. A União não é titular de qualquer obrigação perante o Consórcio EIT/OAS. Embora as obras da Barragem Santa Cruz estejam sendo executadas, em parte, com recursos federais — nos termos de convênio (nº 005/99, código SIAFI 374648) celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o Estado do Rio Grande do Norte —, a relação contratual da empresa privada é com o ente estadual (contrato nº 900080/89).

15.5Nada obstante, s.m.j., este não é o momento apropriado para o exame, quanto ao mérito, da solução determinada pelo Ministério da Integração Nacional. A legalidade do procedimento — que certamente demandará análise muito mais aprofundada — e a possível imposição das conseqüências previstas no art. 58 da Lei nº 8.443/92 são temas mais afeitos à tomada de contas do gestor, oportunidade em que se poderão aferir os demais atos de gestão, em conjunto e em confronto com o descrito acima. Por estas razões, cabe alertar a Unidade Técnica deste Tribunal, responsável pela instrução preliminar das referidas contas (6ª Secretaria de Controle Externo), para a necessidade de um exame detalhado da questão.

15.6Por fim, quanto a este tópico, resta esclarecer o porquê das considerações traçadas acima.

15.6.1Muito embora pairem dúvidas sobre a legalidade do procedimento, o fato é que, das faturas apresentadas pelo Consórcio EIT/OAS, valores bastante significativos já foram retidos, configurando-se portanto a imposição de ônus à empresa privada e o correspondente benefício aos cofres públicos.

15.6.2Assim, se ocorresse a pura e simples decretação da ilegalidade da compensação, com os necessários efeitos ex tunc, haveria de se buscar o retorno à situação anterior, com o desfazimento de todos os atos decorrentes daquele acerto de contas. Ou seja, s.m.j., todos os valores descontados das faturas deveriam ser restituídos ao Consórcio — alguns deles, inclusive, de responsabilidade da União —, para, só então, proceder-se à cobrança do montante original da dívida.

15.6.3Isto, salvo opinião mais abalizada, seria um contra-senso e não traria benefícios quaisquer, seja à empresa privada, seja aos cofres federais. Faz-se necessário, ante tais motivos, considerar, como abatimento do dano ao erário federal, as retenções efetivadas nas faturas do Consórcio EIT/OAS.

Incidência de juros de mora

16.Outra falha no procedimento descrito no item 10 desta instrução é a não incidência de juros de mora sobre o valor do dano ao erário federal. Segundo o demonstrativo de fls. 88 a 94, as importâncias dispensadas totalizavam, até novembro de 1999 — época em que se iniciou o ressarcimento —, mais de oito milhões de reais. Para que não restasse configurada a ocorrência de irregularidade grave, s.m.j., seria necessário que a norma legal expressamente determinasse a inaplicabilidade dos juros moratórios. Mas esta, s.m.j., não é a hipótese do caso sob exame.

16.1Por esclarecer suficientemente as situações em que se dará a incidência de juros de mora, é oportuno rememorar a Decisão TCU Plenária nº 484, Ata nº 35/94. No voto condutor, o Ex.mo Sr. Ministro Relator BENTO JOSÉ BUGARIN tece as seguintes considerações:

‘40.Além disso, embora a questão não tenha sido suscitada quer pela comissão formada pela antiga CACE, quer pelo Ministério Público, deve-se ser discutida também a possibilidade de cobrança de juros de mora sobre débitos na hipótese de ficar caracterizada a boa fé do responsável.

41.Como visto, o ‘caput’ do art. 19 da Lei nº 8.443/92, preconiza a cobrança de juros de mora e de correção monetária sobre débitos apurados em contas julgadas irregulares.

42.Contudo, estabelece o § 2º do art. 12 da mencionada Lei Orgânica desta Casa que ‘reconhecida pelo Tribunal a boa fé, o recolhimento tempestivo do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas’.

43.Constata-se, pois, que, abrindo uma exceção na regra geral contida no art. 19, o dispositivo mencionado no item anterior prevê, quando caracterizada a boa fé do responsável, a exigência apenas de atualização monetária do débito apurado, tornando incabível a cobrança de juros de mora nesta hipótese. Ressalte-se, ainda, que já havíamos chamado a atenção para tal peculiaridade no Voto que proferimos por ocasião do julgamento do processo nº TC 010.627/85-5 (Sessão de 20.07.94 - Ata nº 34/94 - Plenário, Acórdão nº 71/94).

44.É oportuno destacar, ainda, que o reconhecimento da boa fé do responsável por esta Corte deve ser feito expressamente e somente pode ocorrer, consoante entendimento que defendemos quando do exame do processo nº TC 524.066/92-2, quando estiverem presentes elementos suficientes para aquilatar os motivos das condutas adotadas por gestores de recursos públicos, que, em particular no caso de tomadas de contas especiais, não desfrutam, em princípio, da presunção de boa fé (Sessão de 06.07.94 - Ata nº 31/94 - Plenário, Acórdão nº 063/94).’

16.2O dano ao erário sob exame decorreu de sobrepreço na proposta apresentada pelo Consórcio EIT/OAS, quando do início das obras de construção da Barragem Santa Cruz — segundo já exaustivamente analisado pela CPAD (vide item 6.1 desta instrução). Ao propor preços bastante superiores aos de mercado, o Consórcio almejava o enriquecimento ilícito, a expensas dos cofres públicos. Assim, s.m.j., não há como concluir pela boa fé do responsável. E, portanto, s.m.j., não só cabível, mas compulsória, a incidência de juros de mora.

16.3Para que estes valores possam ser devidamente cobrados, a medida mais apropriada, s.m.j., em consonância com o art. 47 da Lei nº 8.443/92, é a instauração de tomada de contas especial. Os elementos exigidos pelo art. 4º da IN TCU nº 13/96 são relacionados abaixo:

Responsável	*CNPJ: 35.287.309/0001-99 CONSORCIO EIT/OAS ENDERECO: AV SENADOR SALGADO FILHO 1900 BAIRRO: LAGOA NOVAMUNICIPIO :NATAL UF:RN CEP: 59064-000*
Valor do débito	*Os apurados pela CPAD, conforme relação constante do demonstrativo de fls. 95 a 106, elaborado com base na planilha de fl. 55.*
Recolhimentos já efetuados	*As retenções efetivadas nas faturas do Consórcio (boletins de medição números 09 a 22), conforme datas e valores relacionados no demonstrativo de fls. 95 a 106, elaborado com base na planilha de fls. 127 e 128.*
Juros de mora	*Sim*
Valor atualizado até 17/03/2001	*R$ 15.758.511,83 (quinze milhões, setecentos e cinqüenta e oito mil, quinhentos e onze reais e oitenta e três centavos). Obs.: Valor referente ao principal + juros de mora, corrigido até 17/03/2001, data imediatamente seguinte à do último boletim de medição (número 22) a que a equipe de auditoria teve acesso.*

16.4Cabe ressaltar, ainda, que a solução ora proposta — instauração de tomada de contas especial, inclusive com incidência de juros de mora — já havia sido determinada pelo Tribunal de Contas da União para as obras nas barragens Oiticica, Saco e Paula Pessoa (alínea e.1, Acórdão TCU nº 257/2000, Plenário, Ata nº 41, TC 013.401/1993-9). Assim, s.m.j., é apropriado estender tal determinação para a Barragem Santa Cruz.

16.5Ainda, é possível que, em outras obras examinadas no âmbito do TC 013.401/1993-9, o procedimento de recuperação das importâncias desviadas dos cofres públicos tenha sofrido da mesma falha apontada em relação à Barragem Santa Cruz: não incidência dos juros de mora. Deste modo, s.m.j., é pertinente solicitar à Unidade Técnica (6ª Secretaria de Controle Externo) responsável pelo referido processo que reexamine os ressarcimentos porventura efetuados.

Retenção de valores pelo Estado do RN

17.A equipe de auditoria constatou que mesmo nas faturas do Consórcio EIT/OAS pagas com recursos do tesouro estadual — conforme relação abaixo — estava sendo efetuada a retenção do percentual de 11% — desconto e percentual já detalhados nos itens 10 e 11 desta instrução. Ademais, tais descontos não estão sendo repassados aos cofres federais. Em outras palavras, embora o desconto de 11% tenha por fundamento dano ao erário federal, tais abatimentos vêm sendo feitos, nas faturas pagas com recursos próprios, pelo Estado do Rio Grande do Norte, sem qualquer repasse à União, caracterizando-se deste modo, s.m.j., transferência indireta — e sem previsão normativa — de recursos do ente federal para o ente estadual. Ressalte-se que estes valores são bastante significativos, totalizando, até 24/11/2000, R$ 1.461.434,67 (um milhão, quatrocentos e sessenta e um mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e sessenta e sete centavos).

Boletim	*Data*	*Valor Fatura(R$)*	*Valor Retido(R$)*	*Folhas*
09	*23/11/1999*	*1.249.438,20*	*13.842,70 (*1)*	*107 a 109*
13	*30/03/2000*	*440.084,97*	*30.280,90 (*2)*	*110 a 113*
14	*09/05/2000*	*818.484,04*	*90.033,24*	*114 a 116*
15	*25/07/2000*	*7.403.241,24*	*814.356,54*	*117 a 120*
16	*08/09/2000*	*3.370.786,17*	*370.786,47*	*121 a 123*
17	*24/11/2000*	*1.292.134,76*	*142.134,82*	*124 a 126*
		Total	***1.461.434,67***	

Observações:

Para constatar que uma fatura foi paga com recursos estaduais, basta analisar a fonte de recursos indicada na nota de pagamento (181 – recursos do convênio; 100 e 121 – recursos do tesouro estadual).

**1 - No boletim número 09, o Estado arcou com R$ 112.000,00 e a União com R$ 1.000.000,00. Como o desconto de 11% foi de R$ 137.438,20 e considerando a proporção entre aqueles valores, conclui-se que o Estado reteve recursos federais no montante de R$ 13.842,70.*

**2 - No boletim número 13, o Estado arcou com R$ 245.000,00 e a União com R$ 146.675,62. Como o desconto de 11% foi de R$ 48.409,35 e considerando a proporção entre aqueles valores, conclui-se que o Estado reteve recursos federais no montante de R$ 30.280,90*

17.1Observe-se que, por um lado, nos pagamentos de faturas com recursos não federais, o desconto de 11% não é de todo equivocado. Pior seria, s.m.j., se o Consórcio EIT/OAS não estivesse sofrendo o referido encargo. Pelo menos, na sistemática ora adotada, a empresa está ressarcindo os cofres públicos — federais ou estaduais — do prejuízo que causou.

17.2Não obstante, é mister reforçar, o crédito pertence exclusivamente à União, uma vez que apenas os cofres federais arcaram com o dano decorrente do superfaturamento. Por esta razão, s.m.j., não é correto que os cofres estaduais sejam beneficiados com o desconto de 11%, ou seja, que retenham tais importâncias do Consórcio e não as repassem ao erário federal.

18.Para melhor demonstrar que — ao se efetuar a retenção de 11% nas faturas do Consórcio EIT/OAS pagas com recursos estaduais, sem que ocorra o repasse aos cofres federais — está ocorrendo favorecimento do Estado do Rio Grande do Norte, com a correspondente renúncia do ente federal às referidas importâncias, é oportuno tecer mais algumas considerações.

18.1O Governo do Estado do Rio Grande do Norte, ao pagar faturas relativas à Barragem Santa Cruz com recursos próprios, tem efetuado o desconto de 11% (vide rol inserido no item 17 desta instrução). Com isto, é beneficiado, pois recebe as obras integralmente executadas e deixa de efetuar o pagamento de parte delas — 11%. Nesta balança, o ônus cabe primeiramente ao Consórcio, que ressarce o dano ao erário federal, de sua responsabilidade, em obras — executadas e não pagas. Contudo, a União é também apenada: os 11% foram idealizados como uma maneira de buscar-se o ressarcimento aos cofres federais do dano causado pelo Consórcio (vide item 09 desta instrução); para que o erário federal fosse efetivamente beneficiado, seria necessário que o desconto de 11% incidisse sobre faturas,

formalmente, de responsabilidade da União; as faturas pagas com recursos estaduais não eram encargos da União; logo, s.m.j., não há como afirmar que os cofres federais tenham sido beneficiados com os referidos descontos.

19.Para finalizar a linha de raciocínio aqui exposta, cabe analisar alguns dos argumentos em direção oposta.

19.1De fato, a posição defendida é essencialmente formalista: tomam-se, de um lado, as obrigações formalmente assumidas pela União — e apenas estas são consideradas — e, do outro lado, o crédito da União — e não do Estado do Rio Grande do Norte —, decorrente do dano causado pelo Consórcio EIT/OAS.

19.2Uma análise menos formalista se basearia nos seguintes pressupostos: a Barragem Santa Cruz é obra de responsabilidade solidária da União e do Estado; em um convênio, cada uma das partes é responsável pela totalidade do empreendimento; a fiscalização do TCU abrange não só a parcela federal, mas também a contrapartida; é difícil, se não impossível, distinguir quando estão sendo aplicados recursos federais ou estaduais; o Estado do Rio Grande do Norte já fez o aporte de vultosos recursos na Barragem Santa Cruz, tocando a obra com recursos próprios durante vários anos. Logo, concluiria esta outra linha de raciocínio, o desconto de 11% sempre beneficia a União, mesmo quando efetuado em faturas pagas com recursos estaduais.

19.3Muito embora algumas das premissas sejam verdadeiras, s.m.j., delas não decorre necessariamente a conclusão pretendida. Pelo contrário, s.m.j., é temerário atribuir encargo a um ente público — e dele exigir o adimplemento — sem a existência de ato formal de assunção.

20.Para sanar esta irregularidade, surgem, então, s.m.j., duas alternativas.

20.1A primeira consiste em não considerar, como abatimentos da dívida federal, as retenções efetuadas em faturas pagas com recursos estaduais. Se admitido este ponto de vista, na tomada de contas especial proposta no item 16.3 desta instrução, não poderiam ser elencadas, como abatimentos da dívida original, as referidas retenções. Ou seja, tais valores — bem como os correspondentes juros de mora — seriam mais uma vez cobrados do Consórcio EIT/OAS, a quem caberia buscar ressarcir-se, perante o Governo Estadual, das importâncias retidas indevidamente.

20.2A outra alternativa envolve a cobrança, pela União, das retenções diretamente ao Estado do Rio Grande do Norte. Nesta hipótese, considerando a inexistência de má fé do Governo Estadual, não mais se falaria — em relação às importâncias sob exame — da incidência de juros de mora. Esta, s.m.j., por dois motivos, é a solução mais apropriada. Primeiro, porque a alternativa anterior demandaria mais esforços das partes envolvidas — a União cobrar do Consórcio e este cobrar do Estado. Segundo, e mais relevante, porque a alternativa descrita no item 20.1 envolveria ainda a cobrança, pela União, de juros de mora do Consórcio; a empresa privada, por sua vez, alegando haver quitado regularmente esta parcela da dívida, poderia querer demandar judicialmente o Estado, de modo a obrigá-lo a arcar com os referidos juros.

20.3Em síntese, pelos motivos expostos acima, a solução mais adequada, s.m.j., é a instauração de outra tomada de contas especial, para a cobrança do Estado do Rio Grande do Norte, sem incidência de juros de mora, das importâncias elencadas no item 17 desta instrução (coluna Valor Retido).”

6.Para efeito de conclusão, a equipe de auditoria propõe que:

a) nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, seja providenciada a transformação dos presentes autos em tomada de contas especial, com vistas à apuração dos fatos relatados no item 16 da instrução técnica (não incidência de juros de mora no ressarcimento do dano ao erário federal, de responsabilidade do Consórcio EIT/OAS), identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário;

b) seja ainda determinado à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte que, por intermédio de cópias xerográficas dos documentos necessários existentes nestes autos, instaure tomada de contas especial, com o fim de apurar os fatos ralatados nos itens 17 a 20 da instrução (retenção indevida, pelo Estado do Rio Grande do Norte, de importâncias pertencentes à União), identificação dos responsáveis e quantificação do dano;

c) seja encaminhada cópia da referida instrução à 6ª Secex, a fim de que examine a possibilidade de adotar as providências sugeridas nos itens 15.5 e 16.5.

7.Solicitada a manifestação do **Parquet** especializado, veio ao processo o Parecer de f. 131/132, da lavra do Dr. Ubaldo Alves Caldas, que confere à questão objeto da Representação o seguinte entendimento:

“Observe-se que nos termos do Relatório de Sindicância, bem como do Ofício n° 242/DG/DIBRA, os valores pagos a maior ao Consórcio EIT/OAS deveriam ser ‘descontados de futuros repasses’.

Está em vigor o Convênio n° 374.648/99, firmado, em 05.10.99, entre o Ministério da Integração Nacional e o Estado do Rio Grande do Norte para a construção da Barragem de Santa Cruz.

Nestes termos, dos valores a serem repassados pela União ao Estado do Rio Grande do Norte para a construção da Barragem de Santa Cruz deveria ser deduzida a parcela que o Estado havia recebido do Consórcio EIT/OAS, a título de ressarcimento (fls. 46 e 65).

Havendo recursos a serem repassados pela União ao Estado do Rio Grande Norte podem ser descontados os valores retidos pelo Estado do Rio Grande do Norte e não devolvidos à União, inclusive com atualização monetária e juros de mora, sob pena de se caracterizar transferência indireta não prevista legalmente.

Pelo exposto, este representante do Ministério Público opina no sentido de:

conhecer da Representação;

determinar ao Ministério da Integração Nacional que proceda aos ajustes no seu orçamento e na sua programação financeira, relativos ao Convênio n° 374.648/99, firmado com o Estado do Rio Grande do Norte, de modo que a União tenha a devolução dos valores repassados a maior, por ocasião da execução do Convênio n° PGE 81/91; e,

c) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe a implementação da determinação contida na alínea ‘b’.”

VOTO

A presente Representação, formulada com base no estabelecido no artigo 209 do Regimento Interno/TCU, trata de irregularidade que a equipe de inspeção compreende existir na sistemática de ressarcimento, ao erário federal, do montante de 9.361.797,09 UFIRs. A operação em referência decorre da identificação de superfaturamento na execução das obras da Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN, empreendimento a cargo do Governo do Estado, sob a forma do Contrato 900.080/89, celebrado entre a Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio Grande do Norte e o Consórcio formado pelas empresas EIT – Empresa Industrial Técnica S/A e OAS Ltda.

2.O assunto, em seu aspecto geral, como inclusive alertado pelo grupo auditor, não é inaudito em âmbito desta Corte de Contas, eis que tratado em duas oportunidades anteriores, junto a outras ocorrências, em sede dos processos TC-013.401/1993-9 (Inspeção Extraordinária realizada no DNOCS, apreciada na Sessão Plenária de 18 de outubro de 2000, Acórdão 257/2000, Ata 41/2000, Relator Ministro José Antônio Barreto de Macedo – cujo voto foi vencido, e Revisor o Ministro Guilherme Palmeira) e TC-006.356/2000-0 (Auditoria levada a termo nas obras da Barragem de Santa Cruz, no Município de Apodi/RN, em cumprimento ao Plano de Auditorias estabelecido para o 1º semestre de 2000, examinada na Sessão de 2ª Câmara de 16 de novembro de 2000, Decisão 424/2000, Ata 42/2000, Relator Ministro Benjamin Zymler).

3.Nas duas ocasiões, em relação à prática ora questionada, após examinadas as justificações produzidas pelos responsáveis chamados à lide, não prevaleceu, na órbita do juízo prolatado pelo respectivo órgão colegiado, o entendimento de que o procedimento compensatório estivesse maculado por alguma sorte de irregularidade.

4.Na alçada do TC-013.401/1993-9, constou do Acórdão determinação dirigida à Secretaria Federal de Controle no sentido de que acompanhasse *“... o cumprimento das determinações objeto da Portaria 033/99, expedida pela Secretaria de Recursos Hídricos, fazendo menção específica, nas próximas contas do DNOCS, acerca da matéria; ...”*.

5.No voto condutor do referido **decisum**, o Relator fez a seguinte alusão:

“Quanto à Barragem de Santa Cruz do Apodi, as informações provenientes do DNOCS, consignadas no item 27 supra, indicam que estão sendo adotadas as medidas para recuperação do débito

com o erário, mediante a retenção de valores no contrato 900.090-CAERN, celebrado com o Consórcio EIT/OAS (f. 808).”

6.Já no TC-006.356/2000-0, orientado especialmente para o exame de questões de auditoria relacionadas à construção da Barragem de Santa Cruz do Apodi, houve por bem o Relator destacar em seu voto:

“(...)

3. A esse respeito, importa registrar que no relatório encaminhado ao Congresso Nacional, por força da Decisão Plenária 790/2000, proferida nos autos do TC-005.088/2000-2, por mim relatado na Sessão de 27.9.2000, a obra em comento [Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN] foi registrada apenas com indícios de falhas/impropriedades, designativo empregado para indicar ocorrências de natureza meramente formal, segundo terminologia específica adotada pela Coordenadoria de Fiscalização e Controle deste Tribunal.

4. Ainda preliminarmente, cumpre-me enfatizar que a análise ora empreendida não se estente à questão do superfaturamento praticado no âmbito do Contrato 900.080/89, porquanto estas já foram sobejamente tratadas nos autos do TC-013.401/1993-9, conforme já solicitado no Relatório precedente. Com relação a esta matéria, o presente trabalho cinge-se ao acompanhamento dos descontos dos valores pagos indevidamente à contratada, nas faturas dos serviços realizados (...)”.

7.Adiante, em seu voto, o Ministro Benjamin Zymler lança entendimento a respeito do ponto de interesse, **in verbis**:

“(...)

10. Igualmente satisfatórias se mostram as justificativas atinentes à forma pela qual vem se procedendo aos descontos das parcelas decorrentes de pagamentos superfaturados, em cumprimentos à Portaria 033/95 SERHID (questão tratada nos parágrafos 21 e 55 do relatório precedente). Verifica-se que a aludida Portaria, editada pela SERHID com a finalidade de operacionalizar a devolução parcelada dos valores pagos indevidamente ao consórcio, observou as determinações do DNOCS contidas no Ofício 242/DE/DIBRA, mencionado pela Equipe de Auditoria.”.

8.Na correspondente deliberação (Decisão 424/2000 – TCU – 2ª Câmara), que consubstanciou o conjunto de assuntos examinados naquele feito, resultou consagrada a vontade do Colegiado em fazer *“comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades apontados no TC-008.483/2000-1 não se confirmaram após a análise das audiências e diligências efetuadas no âmbito do ... processo (TC-006.356/2000-0)”,* entre outras medidas.

9.Por meio da presente Representação, buscam os signatários focar o assunto sobre outra perspectiva, a qual entendem revelar a presença de irregularidade no procedimento censurado.

10.Para tanto, desenvolvem as formulações encontradas no Relatório antecedente, a respeito da incidência de juros de mora (que defendem deva ser pago pelo consórcio EIT/OAS) e de retenção indevida de valores pelo Estado do Rio Grande do Norte, em desfavor do erário federal.

11.Preconizam, a título de medida corretiva, sejam instauradas tomadas de contas especiais, uma contra o consórcio EIT/OAS e a outra contra o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, para que se promova a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e o ressarcimento ao Tesouro Nacional.

12.O representante do **Parquet** especializado, solicitado a examinar o assunto, empresta à matéria solução outra, como evidenciada no seguinte excerto do Parecer do Dr. Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral:

“(...)

Havendo recursos a serem repassados pela União ao Estado do Rio Grande do Norte podem ser descontados os valores retidos pelo Estado do Rio Grande do Norte e não devolvidos à União, inclusive com a atualização monetária e juros de mora, sob pena de se caracterizar transferência indireta não prevista legalmente.

Pelo exposto, este representante do Ministério Público opina no sentido de:

a) conhecer da Representação;

b) determinar ao Ministério da Integração Nacional que proceda aos ajustes no seu orçamento e na sua programação financeira, relativos ao Convênio 374.648/99, firmado com o Estado do Rio Grande

do Norte, de modo que a União tenha a devolução dos valores repassados a maior, por ocasião da execução do Convênio PGE 81/91; e

c) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe a implementação da determinação contida na alínea 'b'."

13.No que toca ao posicionamento deste Relator, com as vênias de estilo às manifestações anteriores, visualizo orientação distinta para estes autos.

14.De plano, cabe consignar que, a meu ver, não há mais espaço para se tratar, à margem da via recursal, da questão pertinente à atualização monetária do valor objeto da compensação. Ocorre que tal particularidade foi expressamente examinada nos autos do TC-006.356/2000-0, merecendo, do Relator do feito, no Voto condutor da Decisão 424/2000-TCU-2ª Câmara, a afirmação abaixo reproduzida:

"(...)

Destarte, resta esclarecido que a metodologia empregada visando ao ressarcimento pretendido – desconto parcelado sobre os valores já faturados – preserva a integridade dos valores devidos, porquanto a eles aplica-se o mesmo fator de correção dos preços contratuais, calculados sobre o Índice Nacional de Construção Civil – INCC.".

15.Prejudicada assim, pelo que entendo, a sugestão do **Parquet** de que na compensação a ser operada pela União, nos repasses vindouros ao Estado do Rio Grande do Norte, à conta do Convênio em vigor, incida a atualização monetária da quantia a ser ressarcida.

16.Com relação à incidência de juros de mora, pretendida pela unidade técnica para efeito de cobrança junto ao Consórcio EIT/OAS (transformação deste autos para tce), e pelo **Parquet**, como corolário da propositura explicitada no parágrafo anterior, vejo impedimentos para que o Tribunal possa deliberar nesse sentido.

17.A obra da Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN foi licitada e contratada diretamente pelo Estado do Rio Grande do Norte, sem contar com a participação inicial do Governo Federal.

18.O referencial de custos adotado naquela oportunidade contou, pelo que se entende dos elementos constantes do processo, com a aceitação do Estado, tanto é que foi celebrado o Contrato 900.080/89, entre a CAERN e o Consórcio EIT/OAS.

19.A participação federal no empreendimento, por meio do DNOCS e do antigo Ministério da Integração Regional, transcorreu, por certo tempo, na esteira do que fora originalmente firmado pelo Estado do Rio Grande do Norte.

20.Tanto é verdade que no Relatório lançado no TC-013.401/1993-9 foi consignado o seguinte registro, **in litteris**:

"(...)

10.1.5. Esse trabalho revelou uma 'situação insólita': a própria Administração concluiu que as obras conveniadas estão com seus preços superfaturadas em relação à Tabela de Preços que pratica, sem, contudo, adotar medidas enérgicas como a imediata suspensão das transferências de recursos até que a situação seja esclarecida."

21.Somente após concluídos os trabalhos na Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instituída em âmbito do então Ministério da Integração Regional (Portaria 339/94) é que o DNOCS, pautado em recomendação da citada Comissão, endossada pelo Sr. Ministro de Estado, propôs saneamento da questão. O **modus operandi** sugerido foi o de que, a cada medição da obra, fosse abatido um percentual igual ao quociente da divisão do total do ressarcimento pelo valor do atual saldo contratual, atentando-se, na última fatura, para ser descontada uma quantia de grandeza suficiente para quitar a dívida.

22.Nada há que indique nos autos que contra essa media tenha se insurgido o Consórcio EIT/OAS. Os próprios signatários desta Representação asseveram no item 12 da peça vestibular: *"Assim, adotadas as medidas necessária ao implemento do ressarcimento, constatamos que o mesmo vem sendo procedido a cada fatura apresentada, conforme preconizado pela Diretoria do DNOCS e efetuado pela SERHID/RN."*

23.Nesse cenário, não vejo como prosperar o raciocínio de que o sobrepreço na proposta apresentada pelo Consórcio EIT/OAS, quando do início das obras da construção da Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN, possa configurar a má-fé do contratado, na busca de obter vantagens junto ao Erário Federal, visto que, à época, não havia participação alguma do Governo Federal no empreendimento.

24.A parceria posteriormente estabelecida, que resultou no aporte de recursos federais, via co-participação das despesas, só desbordou para a esparrela de a União acobertar despesas desnecessárias, ante a fragilidade dos sistemas de planejamento e de execução orçamentária, do Governo Federal, que, à época, não empreenderam o exame inaugural de consistência e viabilidade do empreendimento a ser beneficiado.

25.Se má-fé houve, em sua gênese, o foi para com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, não havendo como associá-la à União, que só ingressou no empreendimento tempos depois, olvidando da prerrogativa de questionar a consistência dos custos vinculados à obra.

26.Tenho, assim, como adequada a medida de compensação ora em vigor, tal como recepcionada em ocasiões pregressas (TC-013.401/1993-9 e TC-006.356/2000-0).

27.Aliás, esse mesmo procedimento (compensação de valores), em outra ocasião, foi tido como aconselhável para a recuperação de numerários públicos apropriados indevidamente por ente privado, como se extrai do seguinte excerto do voto condutor da Decisão 45/2001-TCU-Plenário (Levantamento de Auditoria examinado na Sessão de 14 de fevereiro de 2001, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Ata 05/2001), **in verbis**:

"(...)

Restam não justificados os sobrepreços para os materiais betuminosos praticados nos Contratos 25/98 e 28/98, relativos às obras das Rodovias MT-270 e MT-343, ..., que teriam produzidos significativas elevações nos montantes devidos às empreiteiras.

Com relação a esse ponto, ao invés de determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, entendo que o Tribunal deva fixar prazo ao DVOP, para que obtenha o ressarcimento dos valores pagos a maior às empresas ..., tomando por base os valores fixados nos Contratos IC 25/98 e 28/98, para os produtos betuminosos ..., e os conseqüentes prazos de fornecimento adotados pela Petrobrás Distribuidora S.A., acrescidos do transporte, ..."

28.Na consecutiva deliberação constou comando ao Departamento de Viação e Obras Públicas do Estado do Mato Grosso – DVOP, para que comprovasse, no prazo estipulado, a adoção de providências, com vistas ao ressarcimento ou compensação dos valores pagos a maior às empresas nominadas (item 8.3 da Decisão 45/2001 – TCU – Plenário).

29.Ademais, vale lembrar que não consta do quadro VII da Lei 10.407, de 10/01/2002 (LOA/2002), como detentor de indícios de irregularidades, o Programa de Trabalho correspondente às obras de construção da Barragem de Santa Cruz do Apodi/RN.

30.Se mácula houvesse no procedimento de compensação levado a termo por meio da Portaria 033/99-SERHID, em consonância com a orientação transmitida pelo DNOCS, não teria o Tribunal de Contas da União prestado à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional a informação constante do item 8.6 da Decisão 424/2000-TCU-2ª Câmara (vide parágrafo 8 deste Voto).

31.Em assim sendo, resultam prejudicadas as propostas suscitadas pelos signatários da Representação nos subitens 15.5 e 16.5 da peça vestibular (transcritos no Relatório precedente).

32.Quanto à preocupação subjacente aos pronunciamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que haja a certificação de que os valores retidos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a título da compensação examinada, estejam sendo revertidos, de alguma forma, em favor do Tesouro Federal, face à ausência de manifestação nos autos a respeito do assunto, por parte de representante do Ministério da Integração Nacional e/ou do DNOCS, compreendo de bom alvitre requerer à Secretaria Federal de Controle Interno os esclarecimentos pertinentes, por ocasião das próximas contas ordinárias do DNOCS.

Dessarte, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino do Egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2002

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 856/2002-TCU-Plenário

1.Processo: TC-004.647/2001-6.
2.Classe: VII - Assunto: Representação.
3.Entidade: Secretaria de Recursos Hídricos/Estado do Rio Grande do Norte.
4.Interessado: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte.
5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6.Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas.
7.Unidade Técnica: Secex/RN.
8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1 – Conhecer da presente Representação com base no inciso V, do artigo 69, da Resolução 136/2000;
8.2 – ante os elementos constantes dos autos, considerá-la, no mérito, improcedente;
8.3 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, nas próximas contas ordinárias do DNOCS, indique o modo pelo qual está sendo, ou foi, assegurada à União a reversão da vantagem representada pela compensação de valores operada em sede do Contrato 900.080/89-CAERN (Portaria SERHID/RN 033/99), identificando o montante havido pelo Tesouro Nacional a esse título e o eventual saldo remanescente; e
8.4 – determinar a juntada, oportunamente, do presente processo às contas do DNOCS do exercício de 2002;
8.5 - remeter cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Proposta de Decisão que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

GRUPO 1 - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-013.049/1999-2 (com 2 volumes)
Apensos: TC-014.958/1999-6 e TC-014.996/1999-5
Natureza: Representação
Interessado: Manoel Assunção da Cruz Monteiro, Vereador do Município de Laranjal do Jari/AP
Entidade: Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari/AP
Responsável: Manoel Gomes Coelho – Prefeito

Ementa: Representação de autoria de Vereador do Município de Laranjal do Jari/AP. Irregularidades na aplicação de recursos repassados pelo FUNDEF e por outros órgãos federais. Confirmação das irregularidades por inspeção ordinária promovida pelo Tribunal de Contas do Estado. Diligências à Secretaria Federal de Controle Interno. Inspeção promovida pela SECEX-AP. Irregularidades na gestão dos recursos transferidos. Aplicação de multa ao ex-prefeito municipal. Determinações à prefeitura municipal.

RELATÓRIO

Trata-se de representação encaminhada por Manoel Assunção da Cruz Monteiro, Vereador do Município de Laranjal do Jari/AP, por meio da qual aponta a ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos transferidos por diversos órgãos federais.

2.Na representação, o Prefeito do Município, Manoel Gomes Coelho, é acusado de *"criar escolas e alunos fantasmas com o objetivo de aumentar os recursos oriundos do FUNDEF destinadas àquele Município, desviar recursos de convênios federais e emitir cheques sem provimento, relacionados a recursos repassados por meio desses convênios"* (fl. 182, vol. princ.).

3.Aponta a instrução procedida na SECEX-AP que inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado confirma a ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao Município (fls. 182 e 183, vol. princ.).

4.Com base nesses indícios, a Unidade Técnica propôs fosse conhecida a representação, com base no art. 213 do RI/TCU, autorizada a realização de inspeção no Município e encaminhada diligência à Secretaria Federal de Controle Interno, com o intuito de obter informações sobre as prestações de contas de diversos repasses federais ao município (fls. 184 a 186, vol. princ.).

5.Foram acostados aos autos documentação, encaminhada por Interventor no exercício da Prefeitura do Município de Laranjal do Jari/AP, informando que o Sr. Manoel Gomes Coelho havia sido afastado do exercício do cargo de prefeito, juntamente com o vice-prefeito, a partir de 05.10.1999, inicialmente por decisão judicial e finalmente por ato do Governo do Estado do Amapá, tendo sido sucedido pelo Presidente da Câmara Municipal (até 03.11.1999), pelo juiz de direito da Comarca (até 23.11.1999) e, finalmente, pelo interventor estadual, Sr. Cláudio Roberto Baptistão. Foi informado, ainda, que nada foi encontrado nos arquivos da Prefeitura acerca de diversos convênios celebrados com a União, pelo que teria sido iniciada ação de busca e apreensão de documentos (fls. 199 a 261, vol. princ.).

6.Autorizada e realizada a inspeção, foram identificadas inúmeras falhas na condução de convênios firmados com órgãos federais, tais como: aquisição de equipamentos sem o devido processo licitatório, desvio de recursos, prestação de contas incompleta, transferência indevida de recursos da conta específica dos convênios para outras contas da prefeitura, pagamento de despesas bancárias com recursos de convênios, inexecução do objeto pactuado, ausência de documentos comprobatórios de despesas, realização de despesas fora dos prazos de vigência e antecipação de pagamento (fls. 262 a 276, vol. princ.). Relativamente aos recursos do FUNDEF, e apesar de também ter identificado a ocorrência de irregularidades na gestão desses recursos, a equipe de inspeção constatou que nos últimos exercícios o Município não havia recebido qualquer complementação originária da União, pelo que estaria prejudicada a competência desta Corte (fls. 276 a 280, vol. princ.). Em vista do apurado, a equipe de inspeção propôs a audiência dos diversos responsáveis pelas irregularidades identificadas, sugerindo, em relação a eventual débito, se aguardasse a instauração de TCE's pelos órgãos repassadores dos recursos (fls. 281 a 283, vol. princ.), com o que concordou o Secretário da SECEX-AP (fl. 284, vol. princ.).

7.O então Relator do processo, Ministro Benjamin Zymler, concordou com a apuração do débito por meio de TCE's instauradas pelos órgãos repassadores, razão pela qual determinou fosse encaminhado cópia do relatório de inspeção aos órgãos repassadores dos recursos, e, apesar de ter autorizado a realização das audiências dos Srs. Manoel Gomes Coelho, ex-prefeito; Cláudio Roberto Baptistão, ex-interventor; e Maria Fátima Lima da Silva, ex-secretária municipal de finanças, conforme sugeridas, entendeu que delas deveriam ser excluídos alguns itens relacionados à existência de débito (fl. 285, vol. princ.).

8.Recebidas as respostas às audiências (colacionados no vol. 2), a Unidade Técnica, após criteriosa análise, propôs fossem rejeitadas as razões de justificativa, aplicada a multa prescrita no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cada um dos responsáveis, autorizando-se desde logo sua cobrança judicial, e, ainda, a remessa de cópia dos autos ao MPU e da decisão à Câmara de Vereadores de Laranjal do Jari/AP (fls. 308 a 312, vol. princ.).

9.Recebida nova documentação encaminhada pelo Sr. Manoel Gomes Coelho (fls. 314 a 320, vol. princ.), a Unidade Técnica opinou pela manutenção de seu parecer anterior, especialmente por não se referirem, os novos documentos, às falhas observadas (fls. 321 e 322, vol. princ.).

10.A Secretaria Federal de Controle Interno encaminhou extensa documentação referente às providências já adotadas relativamente às prestações de contas, e eventual instauração de tomada de contas especial, dos convênios celebrados com o Município de Laranjal do Jari (fls. 324 a 402, e 406 a

470, vol. princ.). Como todas essas informações dizem respeito a TCE's que serão posteriormente analisadas por esta Corte, a Unidade Técnica reiterou seu parecer anterior (fls. 403 a 405, vol. princ.).

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, são inúmeros e bastante fortes os indícios de irregularidade em diversos convênios celebrados entre órgãos da União e o Município de Laranjal do Jari/AP.

2.As irregularidades relacionadas à eventual existência de débito devem ser apuradas em tomadas de contas especiais a serem instauradas no âmbito dos órgãos repassadores, pelo que, por despacho do então relator, Ministro Benjamin Zymler, foram excluídas de apreciação nesses autos.

3.Das irregularidades restantes, o Sr. Manoel Gomes Coelho, ex-prefeito, havia sido ouvido em audiência a respeito do "*(...) pagamento antecipado, sem o correspondente recebimento de bens adquiridos com recursos dos convênios PORT/SAS/MPAS nº 216/98 (...)*", cujo objeto era a construção e equipamento de um Centro de Atendimento às famílias carentes. Em sua defesa, o citado Responsável alegou apenas a possível ocorrência de "problemas de notas fiscais", comprometendo-se a prestar maiores esclarecimentos. A documentação posteriormente encaminhada (fls. 314 a 320, vol. princ.) nada acrescenta em sua defesa. Concordo com a Unidade Técnica, portanto, quanto à adequação da aplicação de multa a esse Responsável.

4.O Sr. Cláudio Roberto Baptistão foi ouvido em audiência pela cessão ou transferência de equipamentos adquiridos com os recursos dos convênios Port. SAS/MPAS nº 232/98 e 216/98 a órgãos e entidades não especificados nos respectivos instrumentos (fls. 287 e 288, vol. princ.). Relativamente a cessão de equipamentos destinados à instalação de padaria comunitária cedidos à Cooperativa Mista de Produtores Extrativistas do Município, o Responsável alegou ter celebrado comodato, por prazo de 30 dias, sem, entretanto, encaminhar cópia do termo da avença (fl. 309, vol. princ.). Quanto à transferência de equipamentos destinados ao centro de atendimento às famílias carentes à outros órgãos da administração municipal, o Responsável informa que a maior parte dos remanejamentos havia ocorrido antes de sua gestão e que, de qualquer forma, não faria sentido manter os equipamentos em almoxarifado, vez que o centro de atendimento não havia sido construído (fl. 310, vol. princ.).

5.Apesar de a Unidade Técnica ter entendido que as justificativas não elidiram as falhas observadas, entendo que as mesmas são de pequeno relevo, e podem ser retificadas muito facilmente por meio de determinações no sentido de que os equipamentos irregularmente transferidos sejam imediatamente restituídos à sua destinação original (frente à notícia de que o Centro de Atendimento às Famílias Carentes já estaria edificado – fl. 311, vol. princ.) ou assim que fisicamente possível, sem prejuízo de que seja reapreciada a matéria nas já citadas TCE´s relativas a cada convênio, se demonstrada a ocorrência de dano ao erário pela impossibilidade definitiva de execução material ou de conclusão dos objetos conveniados.

6.A última responsável arrolada, Maria Fátima Lima da Silva, ex-secretária municipal de finanças, foi ouvida em audiência pela transferência irregular de recursos da conta específica dos convênios 7845/97-FNDE e 91507/98-FNDE para outras contas da Prefeitura Municipal (fl. 280, vol. princ.). As razões de justificativa apresentadas informam que as transferências ocorreram em razão da inexistência de agências bancárias no Município e, ainda, que a movimentação de contas bancárias é de alçada exclusiva do Prefeito Municipal (fl. 311, vol. princ.), argumentos esses que foram rejeitados pela Unidade Técnica. Não obstante, ainda que a inexistência de agência bancária na praça não justifique as transferências, entendo que as movimentações são, *in casu*, de competência do prefeito municipal, o que exime a Secretária Municipal de Finanças de qualquer culpa, ainda mais quando não comprovado ter ela aconselhado o Prefeito a realizar as transferências relatadas.

7.Registro que o prefeito municipal à época não foi ouvido em audiência por essa falha, o que impede seja a ele imputada sem renovação do ofício notificatório. Sob outro enfoque, considerando que o citado Responsável já estará sendo multado nesses autos, por outra irregularidade, e, ainda, que as questões mais relevantes poderão ser novamente apreciadas nas TCE´s, entendo não ser necessário e

recomendável se proceda a nova audiência para esse mister. De qualquer forma, proporei a expedição de determinação no sentido de prevenir a ocorrência de novas falhas da espécie.

8.Relativamente à instauração das TCE's referentes aos convênios firmados com o Município de Laranjal do Jari, ainda que a Secretaria Federal de Controle Interno tenha demonstrado estar promovendo adequadamente as investigações, entendo deva ser estabelecido prazo para que a SFC conclua os trabalhos relativamente a todos os convênios, que sugiro seja de 90 dias, o que deverá ser acompanhado pela Unidade Técnica.

9.Quanto à sugestão de encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal, considero seja mais conveniente noticiar àquele Órgão apenas quando do julgamento das eventuais tomadas de contas especiais relativas aos convênios geridos pela PM de Laranjal do Jari.

10.Por fim, deixo de incluir no acórdão determinação para inscrição do nome do Sr. Manoel Gomes Coelho no Cadin, lembrando que, a partir da edição da Decisão Normativa/TCU n° 45/2002, essa providência deverá ser adotada, pela unidade técnica competente, após o trânsito em julgado do Acórdão e caso não venha a ser comprovado o recolhimento da dívida, independentemente de determinação do Tribunal, conforme os arts. 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da referida norma.

Ante o exposto, e divergindo apenas parcialmente das propostas apresentadas pela Unidade Técnica, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 251/2002-TCU-PLENÁRIO

1.Processo nº TC-013.049/1999-2 (com 2 volumes) - Apensos: TCs 014.958/1999-6 e 014.996/1999-5

2.Classe de Assunto: VII – Representação

3.Entidade: Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari/AP

4.Responsáveis: Manoel Gomes Coelho, Cláudio Roberto Baptistão e Maria Fátima Lima da Silva

5.Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

6.Representante do Ministério Público: não atuou

7.Unidade Técnica: SECEX-AP

8.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, apresentada por Vereador do Município de Laranjal do Jari/AP, acerca de irregularidades ocorridas na aplicação de recursos públicos federais transferidos ao Município por meio de diversos convênios.

Considerando que a presente representação encontra-se regularmente constituída;

Considerando terem sido detectadas inúmeras irregularidades na condução de diversos convênios firmados entre órgãos da União e o citado Município;

Considerando que o Sr. Manoel Gomes Coelho, ex-prefeito do Município de Laranjal do Jari, regularmente ouvido em audiência, não conseguiu justificar as irregularidades a ele imputadas;

Considerando que a falha imputada ao Sr. Manoel Gomes Coelho sujeita-o à multa de que trata o art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

Considerando que o Sr. Cláudio Roberto Baptistão, ex-interventor na prefeitura do Município, e a Sra. Maria Fátima Lima da Silva, ex-secretária municipal de finanças, regularmente ouvidos em audiência, justificaram ou afastaram as falhas que lhes eram atribuídas;

Considerando que algumas das irregularidades observadas deverão ser apuradas em tomadas de contas especiais, a serem instauradas no âmbito dos órgãos repassadores;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Tribunal Pleno, em:

8.1.com fundamento no art. 69, da Resolução TCU nº 136/2000, conhecer da presente representação e julgá-la parcialmente procedente;

8.2.com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, aplicar multa no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Manoel Gomes Coelho, ex-prefeito do Município de Laranjal do Jari/AP, concedendo-lhe prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia (art. 165, inciso III, alínea “a”, do RI-TCU), prazo a partir do qual a referida quantia será acrescida dos encargos legais até a data do efetivo recolhimento,

8.3.autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, se não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

8.4.determinar à Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari/AP que:

8.4.1.mantenha os recursos advindos de repasses federais, em quaisquer de suas modalidades, em contas bancárias específicas até sua utilização, evitando transferências para outras contas bancárias de titularidade do Município;

8.4.2.adote providências imediatas no sentido de obter a restituição dos equipamentos adquiridos com os recursos dos convênios Port. SAS/MPAS 216/98 e 232/98, SIAFI nº 344722 e 365843, respectivamente, cedidos a terceiros, direcionando-os para os objetivos inicialmente pactuados nos respectivos termos de convênio;

8.5.determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote providências no sentido de concluir os procedimentos investigativos, instaurando ou não a respectiva tomada de contas especial, acerca dos convênios FNDE/MEC nº 44599/98, 91507/98, 8328/97, 93084/98, 9171/97, 7845/97, 1624/97 e 0788/96; FUNASA/MS nº 1382/98 e 555/96; SAS/MPAS nº 213/98, 216/98 e 232/98; SDH/MJ nº 003/98; SUDAM nº 152/97; e INDESP/MET nº 268/98, todos firmado cm a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari/AP, no prazo de 90 dias a contar do recebimento da notificação;

8.6.encaminhar cópia desta deliberação à Câmara de Vereadores e à Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari/AP.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente: LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-016.111/1999-0 (com 20 volumes)
Natureza: Representação
Órgão: Tribunal Regional Eleitoral/GO
Interessada: Procuradoria da República em Goiás
Assunto: Supostas irregularidades que estariam ocorrendo na concessão de diárias e horas extras.

Ementa: Representação. Conhecimento. Provimento Parcial. Determinações

RELATÓRIO

Trata-se de Representação de autoria dos Procuradores Regionais Eleitorais do Estado de Goiás, Srs. Fábio George Cruz da Nóbrega e Hélio Telho Corrêa Filho, na qual solicitam a este Tribunal a

realização de inspeção no Tribunal Regional Eleitoral em Goiás, para verificação de atos, em princípio irregulares, que estariam ocorrendo no pagamento de serviço extraordinário e concessão de diárias a servidores comissionados do referido órgão.

2.Em essência, assim se apresentam os fatos denunciados pela Procuradoria:

a) Funcionários do TRE-GO, detentores de cargo em comissão e/ou funções de confiança estão sendo agraciados, mês a mês, com uma espécie de complementação salarial, a título de hora extraordinária, sob a justificativa de excesso de serviço, inclusive naqueles meses considerados como recesso para a justiça eleitoral (janeiro e julho), desvirtuando assim o caráter temporal e excepcional do serviço extraordinário;

b) ocorrência de pagamento de hora-extra fora do período de 90 dias que antecedem as eleições e, do posterior, até a proclamação do resultado, contrariando as Resoluções nºs 14.412/94 e 20.398/98, ambas do TSE, que dispõem sobre serviço extraordinário no âmbito da justiça eleitoral;

c) vultosos recursos despendidos com o pagamento de diárias e serviço extraordinário, inclusive a servidores comissionados, chegando a ultrapassar a cifra de R$ 1.334.563,40, como por exemplo:

Servidor	Valor R$
Livânia Jayme de Pina Oliveira	32.145,10
Mário Evaristo de Oliveira Filho (esposo da Sra. Livânia)	31.694,29
Rodrigo Leão Pereira	34.017,96
Gladson de Souza Costa	24.246,00

d) participação freqüente em cursos incompatíveis com a função de Corregedor e Assessor, do Desembargador Gercino Carlos Alves da Costa – Vice-Presidente e Corregedor, acompanhado de Livânia Jayme de Pina Oliveira e Rodrigo Leão Pereira (assessores), cujas viagens foram classificadas pela Procuradoria como absurdas;

e) permanência desnecessária desses mesmos servidores, no local de realização do evento, no final de semana que o sucedeu, com a recusa em devolver os bilhetes das passagens ao setor competente, para anexação ao processo de diárias;

f) recebimento, em 1998, a título de diárias, por estes mesmos servidores, dos seguintes valores:

Servidor	Valor R$
Gercino Carlos Alves da Costa (na função de corregedor)	18.028,14
Livânia Jayme de Pina Oliveira (17 viagens acompanhando o corregedor)	15.087,64
Rodrigo Leão Pereira (15 viagens acompanhando o corregedor)	14.060,75

g) recebimento em 1999, a título de diárias, por essas mesmas pessoas, agora investidas nas funções de Presidente, Diretora-Geral e Secretário de Administração, das importâncias respectivas de R$ 5.412,00, R$ 5.138,00 e R$ 8.845,00.

3.Importa destacar que, por ocasião da data de autuação desta Representação, já tramitava na Secex-GO o TC nº 004.467/99-0 relativo a Tomada de Contas do exercício de 1998, na qual, por Despacho do então Relator, eminente Min. Benjamin Zynler, foi determinada inspeção naquela Corte Eleitoral, realizada no período de 17/02/2000 a 24/03/2000, com a finalidade de analisar as irregularidades apontadas na instrução inicial, as quais relacionavam-se com os fatos denunciados nesta Representação.

4.A Secex-GO, por considerar que os fatos representados já se encontravam devidamente identificados nos autos de Tomada de Contas anual, submeteu esta Representação e a Tomada de Contas/98 do TER/GO ao Ministro-Relator, solicitando o exame dos processos em conjunto.

5.Preenchidos os requisitos de admissibilidade desta Representação, o Relator, após verificar que a inspeção realizada no TC 004.467/99-0 identificava corretamente as irregularidades praticadas por diversos gestores e em outros exercícios que não aquele a que se refere o processo de contas (1998), determinou o seguinte (fls.404/405):

a) sobrestar o processo de contas do TER/GO, exercício de 1998, até a apuração, em caráter definitivo, dos fatos que as afetam; e

b) promover as audiências dos responsáveis pelas irregularidades apontadas em ambos os processos (TC 016.111/99-0 e 004.467/99-0), efetuadas nos autos da Representação.

6.Transcrevo, a seguir, o relatório referente à análise das audiências, elaborado pelo ACE da Secex-GO:

"Decorrentes do cumprimento das audiências determinadas in Despacho do Senhor Ministro-Relator (fls. 404), aporta a esta Secretaria vasta documentação, apresentando esclarecimentos e/ou justificativas às ocorrências levantadas em inspeção realizada naquele Tribunal Eleitoral, onde, segundo palavras textuais no referido Despacho "foram identificados diversos atos supostamente irregulares".

2.As análises das respostas apresentadas pelos diversos responsáveis, na mesma ordem em que os ofícios de audiências foram expedidos por esta Secretaria (fls. 406/415), serão, com o fito de clareza e facilitação de estudo, realizadas separadamente, sendo os comentários e esclarecimentos dos responsáveis impressos em ITÁLICO.

3.De se observar que os responsáveis, a quem foram endereçados os ofícios mencionados, solicitaram e obtiveram vistas e cópias dos processos (fls. 416/423) com os assuntos dos seus interesses, objetos da Tomada de Contas – TC nº 004.467/1999-0 e desta Representação – TC nº 016.111/1999-0.

4.As referidas análises serão procedidas nos processos que lhe forem pertinentes.

5.Esclarecimentos do Sr. Desembargador Gercino Carlos Alves da Costa.

a) Autoconcessão de Diárias.

RELATÓRIO (fls. 432 e 443, alínea d) – Autoconcessão de diárias, contrariando deliberação desta Corte de Contas (Decisão 325/95 – Plenário), como ocorrido nos processos:101592/2000, 100069/1999, 100063/1999, 61460/1998, 64478/1998, 65727/1999, 39920/1999, 33973/1999, 101702/2000 e 49870/1999.

RESPONSÁVEL (transcrição de excertos – íntegra às fls. 3/10 – Vol.1) – Buscamos analisar cada processo apontado pelo relatório de inspeção, e o que encontramos foi apenas o procedimento adotado por todos os Tribunais Regionais Eleitorais do País, senão sua maioria, segundo fomos, à época informados tanto pela Assessoria da Presidência quanto pela Coodenadoria de Controle Interno do TRE–GO, esta como Unidade Regimentalmente e Regularmentalmente incumbida de conhecer e manter registro das decisões do TCU...

... não conseguimos, por maior que fosse o esforço empreendido, enxergar ilegalidade... embora imaginemos que possa ter havido equívoco no relatório da inspetoria quanto ao número da decisão TCU apontada, 325/95...

Ainda mais que empreendemos insistente busca a alguma outra decisão desse Tribunal Fiscalizador sobre a matéria, em vão.

EXAME – É certo que houve um erro de digitação quando esta equipe de inspeção mencionou a Decisão 325/95 para amparar a possível impropriedade da autoconcessão de diárias. A Decisão a ser citada era a de número 325/93. Mas, este fato, embora indesejável, não se constituiria, de todo, em impeditivo ao acatamento de possível deliberação desta Corte vedando aquele procedimento, pois a fundamentação apropriada poderia ser buscada junto a este Tribunal, com o auxílio desta Secretaria e/ou da equipe de inspeção, ou mesmo, como o próprio Responsável registra, junto à Coordenadoria de Controle Interno do TRE–GO que nas suas palavras: é a "Unidade Regimentalmente e Regularmentalmente incumbida de conhecer e manter registro das decisões do TCU, relacionadas aos processos administrativos provenientes do TRE-GO".

Ao que parece a pesquisa ali encetada não logrou êxito, pois reportando-se ao texto: "Ainda mais que empreendemos insistente busca a alguma outra decisão desse Tribunal Fiscalizador sobre a matéria, em vão".

Igualmente certo, todavia, é que as decisões desta Corte de Contas, condenando o procedimento da autoconcessão de diárias, existem, e, diríamos, em profusão. Enumeremo-las: **Acórdão nº 156/92 – TCU – 2ª Câmara** ("...a Equipe observou a autoconcessão de diárias por parte do Sr. Diretor, ... deixando de observar a jurisprudência deste Tribunal..."); **Decisão nº 272/92 – TCU – Plenário** ("solicite o pronunciamento do responsável, relativamente... a autoconcessão de diárias..."); **Decisão nº 301/93 – TCU – 2ª Câmara** ("rejeitar as alegações de defesa... questiona-se, tão-somente, a legitimidade administrativa, como a indigitada autoconcessão de diárias"); **Decisão nº 325/93 – TCU – Plenário** ("não proceda, em qualquer hipótese, à autoconcessão de diárias, uma vez que viola o princípio da segregação de funções..."); **Acórdão nº 562/94 – TCU – 1ª Câmara** (adeqüe a concessão de diárias... além de

eliminar a prática de autoconcessão”); **Decisão nº 471/94 – TCU – Plenário** (“faça cumprir as normas internas... buscando evitar... a autoconcessão de diárias...”).

Até aqui, poder-se-ia argumentar que as decisões condenando a prática da autoconcessão de diárias são anteriores a 1995, ano da edição do Decreto nº 1.656/95 que alterou o de nº 343/91. Não são os fatos. Esta Corte proferiu deliberações ulteriores ao Decreto nº 1.656/95, igualmente condenando a referida prática: **Decisão nº 325/98 – TCU – 2ª Câmara** (“observar o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto nº 343/91”); **Decisão nº 125/98 – TCU – 2ª Câmara** (“observar o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto nº 343/91, evitando a autoconcessão de diárias”); **Decisão nº 123/1999 – TCU – 2ª Câmara** (“não realize autoconcessão de diárias, consoante Decisão TCU nº 348/91 – 1ª Câmara

Entretanto, existem também, no âmbito desta Casa, decisões que deixam de considerar como irregular a autoconcessão de diárias: **Acórdão nº 151/96 – TCU – 2ª Câmara** (“o Decreto 343/91 foi alterado pelo de nº 1.656/95, permitindo a autoconcessão de diárias...”); **Decisão nº 704/1998 – TCU – Plenário** (“considerar prejudicadas as determinações... ante a superveniência do Decreto nº 1.656/95 que alterou as disposições... atinentes à autoconcessão de diárias...”).

Como se vê, não caberia, s.m.j., ao Responsável, alegar desconhecimento das Decisões deste Tribunal, em relação à autoconcessão de diárias.

No entretanto, após a compulsação das deliberações citadas e minudenciosa análise da legislação, inclinamo-nos por acompanhar as Decisões mais recentes desta Ínclita Corte, que passaram a desconsiderar como imprópria a figura da autoconcessão de diárias, deixando, conseqüentemente de fazer propostas de determinação pela cessação daqueles atos concessivos.

b) Concessão de diárias feita a maior.

RELATÓRIO (fls. 432/433 e 443, alínea f) – Concessão de diárias foi feita a maior, em desacordo com os artigos 1º e 2º do Decreto 343/91, nos processos: 101782/2000, 101783/2000, 101784/2000, 65888/98 e 22041/1999. Só se referem à gestão desse responsável os processos cujos exercícios são de 1999 e 2000.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 10/23 – Vol. 1) – ... não podemos concordar com as conclusões do relatório... a viagem á cidade de João Pessoa/PB, processos nºs 101786//2000, 101787/2000 e 101788/2000 para participar da inauguração do novo prédio daquele Regional e posse de seu Presidente.

Quando o relatório aponta... o “excesso” em termos ido no dia anterior ao do evento, marcado para às 18:00h do dia 28/01/2000, parece esquecer a distância que separa o Estado de Goiás do da Paraíba..

... como agravante... mês de janeiro, alta temporada... capital litorânea do nordeste, vôos lotados...

Exigir-nos mais do que fizemos, sempre atentos à liberação da Lei e aos princípios basilares da boa administração, seria “tutelar” e não apenas fiscalizar o agente público.

... Exige aqui, a inspeção, só não dizendo como, que se saísse de Goiânia e chegasse a Macapá no mesmo dia, para estar presente às solenidades às 19h.

E o que mais nos choca é a recomendação de que o retorno deveria ter se dado antes do passeio incluído para finalizar a programação.

Há sempre uma programação, em todos os eventos, ... coquetéis, jantares, apresentações típicas ou passeios turísticos regionais.

Aí está a verdadeira interação entre representantes de órgãos públicos, e se a lei não a desejasse teria proibido.

EXAME – De plano, registra-se, neste item, o cometimento de um equívoco, por parte do Responsável. Os números dos processos citados não correspondem aos do Relatório.

Em relação às datas de viagens, questionadas, saídas de Goiânia nos dias anteriores aos dos eventos que estavam marcados para as horas finais dos dias de sua realização, 18h, 19h, cremos que as razões do Responsável podem ser aceitas.

Resta, entretanto, neste item, sem convencimento de sua regularidade, por parte do Responsável, os gastos com diárias, durante a viagem à cidade de Macapá/AP, processo nº 22041/1999, referente ao dia 20/02/1999, onde estava previsto: “10h – Passeio turístico às margens do rio Amazonas com almoço a bordo do navio; 17h – Retorno a Macapá; – Noite livre”, fazendo com que o retorno do então presidente do TRE/GO e dos dois servidores que o acompanharam, se desse no dia seguinte, 21/02/99, consumindo-se, assim, um excesso de três diárias. À medida que o art. 1º do Decreto 343/91 prescreve que “O servidor

civil... que se **deslocar a serviço**... fará jus à percepção de diárias” (grifamos), fica difícil, s.m.j., justificar, às expensas do Erário, o gasto questionado, dado a sua natureza.

c) Concessão de diárias ou retorno em finais de semana

RELATÓRIO (fls. 433 e 443, alínea h) – Concessão de diárias, ou retorno, em finais de semana, sem a indispensável justificativa prevista no § 3º, art. 6º, do Decreto nº 343/91, conforme ocorrido nos processos: 92536/98, 90584/98, 25938/99, 58070/99, 58089/99, 58097/99, 58100/99 e 58143/99.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 23/29 – Vol. 1) – Todas as justificativas foram apresentadas dentro da exigência do Decreto 343/91 e apostas no campo adequado do formulário de solicitação de diárias.

EXAME – Verifica-se, de início, que o formulário de solicitação de diárias utilizado pelo TRE/GO, está incompleto quanto ao registro “QUANDO O INÍCIO OU TÉRMINO DA VIAGEM COINCIDIR COM SÁBADO, DOMINGO OU FERIADO, O SOLICITANTE DEVERÁ APRESENTAR JUSTIFICATIVA NO CAMPO 6, ‘OBSERVAÇÕES’ ”, pois o § 3º, art. 6º do Dec. Nº 343/91, refere-se também às sextas-feiras como dia em que a concessão de diárias deve ser justificada, além de registrar que a simples inclusão de Sábados, Domingos e Feriados nos afastamentos de servidores (não só início e término nesses dias), igualmente necessitam de justificativa.

De qualquer forma, parece ter havido, aqui, mais um equívoco nas informações do Responsável, porque, contrariamente ao afirmado, em todos estes processos, todos os seus “campos adequados dos formulários de solicitação de diárias” (campo 6), estão totalmente em branco. Ainda a registrar, não existem documentos à parte, em cada processo, que tragam as justificativas requeridas pelo dispositivo citado.

No proc. 90.584/98, o fato da saída ter se dado na sexta-feira, 28/08/98, (sem justificativas) e o evento ter ocorrido no domingo, 30/08/98, conforme programação de fls. 208, Vol. 13, caracteriza uma diária a maior para cada um dos três servidores ali relacionados.

De se observar, ainda, a ausência de documentos que justifiquem a viagem, objeto da concessão das diárias, nos processos 58.070/99, 58.089/99, 58.097/99, 58.100/99 e 58.143/99, de forma a ficar caracterizado o afastamento a serviço, dentro da exigência do art. 1º do Dec. 343/91.

d) Ausência de documentos que justifiquem a viagem (art.1º, Dec.343/91)

RELATÓRIO (fls. 433/434 e 443, alínea i) – Ausência de documentos que justifique a viagem objeto da concessão de diária ou, em se tratando de comparecimentos a cursos, a falta do competente certificado de conclusão (infringência do art. 1º do Decreto 343/91). Verificado nos processos: 51910/98, 61460/98, 47972/98, 52313/98, 52305/98, 65727/99, 39220/99, 100307/99, 100308/99, 100309/99, 90534/98, 49870/99, 49888/99, 49896/99, 53557/98, 48837/98, 55908/98, 60103/98 e 70966/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 29/32, Vol. 1) – No caso em epígrafe, vê-se que a “falta de documentos” nos processos citados, que não sabíamos existir, só se explica por equívoco “procedimental” da equipe do Controle Interno do Tribunal, responsável por solicitar a documentação.

... embora a falta da documentação referida não se apresente como tal, vez que nem mesmo o citado Decreto 343/91 (art. 1º) faça sequer referência a necessidade de tal apresentação.

EXAME – Verdade que o Decreto aludido não faz referência explícita àquela apresentação, contudo deixa claro que só fará jus à percepção de diárias o servidor que se deslocar a serviço. Entendemos que aqueles procedimentos facilitam a demonstração do cumprimento do disposto no artigo citado (sendo, inclusive praxe nos órgãos de administração pública a juntada dessa documentação – sejam convites, programações, certificados ou folders).

e) Comparecimento de servidores em solenidades

RELATÓRIO (fls. 434/435 e 443, alínea j) – Comparecimento de servidores, sem embasamento previsto tanto no Regimento como no Regulamento Interno (TRE/GO), em solenidades, acompanhando o seu presidente ou seu vice-presidente, tais como nos processos: 101783/2000, 101784/2000, 51910/1998, 52305/1998, 33973/1999, 49896/1999, 49888/1999, 25938/1999 e 22041/1999.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 32/37, Vol. 1) – Há embasamento legal para que autoridades dos Tribunais Regionais se façam acompanhar por sua assessoria e/ou por quaisquer funcionários que julguem necessários a sua participação no evento.

Senão vejamos o que diz o Dec. 343/91, em seu art. 5º: “Nos casos em que o servidor se afastar da sede do serviço acompanhando, na qualidade de assessor, ... fará jus a diárias no mesmo valor atribuído `a autoridade acompanhada” [grifo do original].

Vamos agora `a Resolução TSE nº 20.251/98: “Nos casos em que o servidor se afastar da respectiva jurisdição ou sede acompanhando Ministro do Tribunal Superior Eleitoral ou Membro dos Tribunais Regionais Eleitorais, o valor da diária corresponderá ao percentual de 80% da diária percebida pela autoridade acompanhada” [grifo do original].

EXAME – Num primeiro momento, em nossa análise, e este foi o parâmetro a nortear os trabalhos da inspeção, entendemos, data vênia da posição externada pelo ilustre Responsável, que os dispositivos legais citados (art.5º do Dec. 343/91 e art.4º da resolução nº 20.251/98–TSE) não se prestariam a justificar a presença de servidores acompanhando autoridades em **solenidades**, pela razão simples de que ambos apenas regulam o teto do valor de diárias do servidor acompanhante de autoridade, discutem, tão-só, o quantum a ser concedido, e de que ambos partem do pressuposto de que o servidor é detentor de diárias, isto é, que o **servidor faz jus à percepção de diárias**. E quando, à luz da mesma legislação mencionada, o servidor faz jus ao recebimento de diárias? Os artigos primeiros dessas duas normas dirimem esta dúvida ao explicitarem: “O servidor... **que se deslocar a serviço**... fará jus à percepção de diárias...” (Dec. 343/91) e “O... servidor da Justiça Eleitoral que, **em objeto de serviço**, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório, ... fará jus a passagens e diárias...” (Resolução/TSE nº 20.251/98) [o grifo é nosso]. Assim, a princípio, os dois textos citados não serviriam para justificar a presença de servidores em solenidades, pois restaria a dúvida quanto a classificar tais presenças como “**deslocamento a serviço**” ou “**objeto de serviço**”.

Todavia, o Sr. Desembargador, em seus esclarecimentos, transcreve, no item seguinte da sua Resposta, dois artigos do regulamento interno daquele Tribunal Eleitoral (art. 63 e art. 64 – fls. 38 e 40 – Vol. 1), que podem ser aproveitados aqui, dada a amplitude da sua aplicabilidade, para justificarem a questionada presença dos servidores naquelas solenidades, pois que determinadas, as presenças, por autoridade superior.

Dessa forma somos por acatar as justificativas apresentadas neste item.

f) Presença de servidores em eventos estranhos as suas atividades

RELATÓRIO (fls. 435 e 443, alínea k) – Presença dos servidores, Livânia Jayme de Pina Oliveira e Rodrigo Leão Pereira, então Diretora Geral e Secretário de Administração, em eventos estranhos as suas atribuições contidas no Regulamento Interno do TRE/GO. Processos: 64/1999, 88603/1999, 65735/1999, 100308/1999, 100309/1999 e 101593/2000. Idem para o processo 47972/98, onde a servidora em questão era assessora e o servidor destituído de função.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 37/56, Vol.1) – O Regulamento Interno da Secretaria do TRE-GO estabelece as atribuições do Diretor Geral e em seu artigo 63... ‘inciso XXIX – exercer quaisquer outras atividades decorrentes do cargo, ou que sejam determinadas por autoridade superior’.

O mesmo se deu quanto à presença do Sr. Secretário de Administração do Tribunal... ‘Art. 64, inciso XV – exercer outras atribuições peculiares do cargo, ou que sejam determinadas por autoridade competente’ [grifos do original].

EXAME – assiste razão ao Responsável neste item.

g) Ausência de relatório de viagem

RELATÓRIO (fls. 435/436 e 444, alínea l) – Não apresentação de relatório de viagem nos processos de diárias analisados, impedindo a verificação plena do objeto do serviço, bem como sua duração, como recomendado nos artigos 1º e 8º do Decreto 343/91, nos moldes do relatório constante do processo 29186/1999.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 56/60. Vol. 1) – O que deve ter ocorrido... foi o “sumiço” desses relatórios no percurso Diretoria Geral – Controle Interno.

De duas uma, ou os relatórios “desapareceram misteriosamente” nos trajetos administrativos, ou estão lá, no recinto do Tribunal, em algum lugar que não o adequado.

EXAME – Apesar das explicações apresentadas, nenhum relatório de viagem foi encontrado, á exceção do já mencionado, na amostra inspecionada.

h) Pagamento de serviços extraordinários

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444, alínea m) – Pagamento de serviços extraordinários no período anterior a 90 dias que antecederam à eleição/98 e posterior à proclamação final do pleito eleitoral, nos níveis de remuneração previstos nas Resoluções-TSE nºs 14.421/94 e 20.396/98 (50%, 80% e 100%, para horas normais, ou 87,5%, 125% e 150%, para horas com adicional noturno), portanto indevidamente, pois seus efeitos se restringem ao período eleitoral. Segue a lista da amostra dos processos onde tal fato se deu: 25790/98, 24077/98, 25472/98, 27840/98, 48251/98, 51147,98, 99700/99, 82460/98,72063/98, 77090/98, 74589/98, 72373/98, 56050/98, 73442/98, 72217/98, 71512/98, 96493/98, 76077/98, 57960/98, 60065/98, 58575/98, 60898/98, 57676,98, 60987/98, 77820/98, 77820/98, 77820/98, 43667/98, 40900/98, 44418/98, 45333/98, 21523/98, 21825/98 e 21193/99.

Obs: Informa-nos, o Responsável, que o processo citado, 99.700/99, na verdade é de nº 99.700/98 e, assim, não se refere a sua gestão.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 60/66, Vol. 1) – Naquela época, 11/02/99, estávamos à frente da Corregedoria Eleitoral... com base nas orientações advindas da direção do Tribunal, durante todo o período eleitoral de 1998, permitimos, porque absolutamente necessário, que alguns funcionários da Corregedoria prestassem serviço extraordinário.

Em resumo, o que aqui se vê é a concretização do que foi interpretado por vários TREs do país, não só o de Goiás.

Interpretou-se que o período posterior era de 90 dias após a proclamação dos resultados, como sempre foi feito pela legislação existente em outras eleições.

Cremos na melhor interpretação dada às normas pelo eminente Ministro Ilmar Galvão, através da Portaria 244/98, senão vejamos: 'Portaria nº 244/98 – O PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso de suas atribuições e, considerando a decisão proferida no Processo Administrativo nº 14.421/94, o disposto no art. 74 da Lei nº8.112/90 e a Decisão nº 305/98–TCU–Plenário. **Resolve:** Art. 1º – O limite para o serviço extraordinário mensal dos servidores das unidades deste Tribunal, no período de 90 (noventa) dias que antecedem as eleições de 1998 e no período de 90 (noventa) dias posteriores, se necessário é de 60 (sessenta) horas, mediante prévia anuência do Diretor Geral. § 1º – Se por qualquer excepcionalidade, o limite previsto no caput não puder ser observado, caberá ao Diretor Geral, após fundamentada justificativa da chefia imediata de cada unidade, com relatório específico e detalhado das atividades desenvolvidas, deferir quanto à admissibilidade e o respectivo pagamento.

EXAME – À vista da apresentação da Portaria/TSE nº 244/98, publicada em 27/08/1998, concordamos com as explicações do Responsável no concernente ao serviço prestados dentro do período ali consignado, contudo, importa observar que o segundo turno das eleições realizou-se em 25/10/1998, tendo, por conseqüência que o período dos 90 dias posteriores ao pleito estendeu-se até 23/01/1999. Desta forma os serviços realizados após esta data só poderiam ser remunerados com o acréscimo de 50%, previsto no art. 73 da Lei 8.112/90.

De toda a amostra relacionada no relatório, um único processo é de responsabilidade do Sr. Desembargador, o de nº 21.193/1999 (fls. 407). Neste, há pagamentos de serviços extras a quatro servidores, com acréscimos de 50%, 80% e 100%, nos meses de janeiro e fevereiro de 1999, sendo que nos quatros casos, todos os dias trabalhados o foram a partir de 25/01/1999, portanto, após o período dos 90 dias, posteriores à eleição, previstos na Portaria/TSE nº 244/98.

Temos, s.m.j., que as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidirem a falha verificada.

i) Prestação de serviços extraordinários

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444, alínea n) – Consentimento na prestação de serviços extraordinários em quantitativo mensal superior a 60h, contrariamente ao disposto no art. 74, da Lei 8.112/90, no período anterior a 16/11/98 e, em desatenção ao art. 7º da Resolução nº 20.396/98, para o período posterior a 16/11/98, data da publicação dessa Norma. Fatos havidos nos processos: 168.524/98, 168.524/98, 178.066/98, 178.066/98, 184.341/98, 184.341/98, 187.383/98, 187.383/98, 187.383/98, 187.383/98, 187.383/98, 165.851/98, 165.851/98, 180.893/98, 180.893/98, 180.893/98, 188.061/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 159.460/98, 174.443/98, 141.847/98, 151.729/98, 111.190/98, 11210/99, 11210/99, 11210/99, 11210/99 e 11210/99.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 66/73, Vol. 1) – Nunca, em nenhuma eleição realizada nesse país, mesmo após a edição da Lei 8.112/90, o serviço extraordinário prestado

pelos servidores da Justiça Eleitoral, no período de 90 dias antes e 90 dias após as eleições, sofreu observância, apenas, da referida lei, mas também de especificações de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Se não aceita a aplicação da Resolução nº 20.396/98, caso do presente processo, teríamos que nos socorrer da lei em vigor; a Resolução nº 14.421/94 e à Portaria nº 244/98, da lavra do Ilmo. Ministro Ilmar Galvão, à época presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

"Art. 1º – O limite para o serviço extraordinário mensal dos servidores das unidades deste Tribunal, no período de 90 (noventa) dias que antecedem as eleições de 1998 e no período de 90 (noventa) dias posteriores, se necessário é de 60 (sessenta) horas, mediante prévia anuência do Diretor Geral. (grifos nossos). **§ 1º – Se por qualquer excepcionalidade, o limite previsto no caput não puder ser observado, caberá ao Diretor Geral, após fundamentada justificativa da chefia imediata de cada unidade, com relatório específico e detalhado das atividades desenvolvidas, deferir quanto à admissibilidade e o respectivo pagamento**." (grifos nossos).

A referida Portaria entrou em vigor no dia 27 de agosto de 1998, como forma de se disciplinar as situações já emergentes no preparo das eleições.

No mais, difícil se nos torna efetuar cálculos, já feitos e atestados pela Secretaria de Recursos Humanos do TRE-GO, como se respeitassem o limite de 60 horas.

EXAME – Diante dos dispositivos da Portaria/TSE nº 244/98, acima transcritos, e tendo que os serviços foram prestados em outubro/98 (conforme se constata do quadro às fls. 438/439 do Relatório), dentro da sua vigência, apesar de ter se verificado o atingimento de 139h, 150h, 139h, 150h, 139h, 154h e 150h, bem acima do limite máximo das 128h que seria definido na Resolução/TSE publicada no mês seguinte, classificamos como pertinentes os esclarecimentos do gestor.

j) Prestação de serviços extraordinários em quantitativo mensal superior a 60 h

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444, alínea o) – Concordância na prestação de serviços extraordinários em quantitativo mensal superior a 60h, contrariamente ao disposto no art. 74, da Lei 8.112/90, no período anterior a 16/11/98 e, em desatenção ao art. 7º da Resolução nº 20.396/98, para o período posterior a 16/11/98, data da publicação dessa Norma e pagamento no limite de 80h sem respaldo legal. Conforme ocorrido nos processos: 87702/98, 100490/98, 100490/98, 136673/98, 68759/98, 68759/98, 81070/98, 84762/98, 95519/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 168800/98, 87702/98, 179232/98, 87702/98, 197232/98, 139710/98, 158952/98, 158952/99, 158952/99, 137467/98, 137467/98, 137467/98, 137467/98 e 72063/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra das justificativas às fls. 73/76, Vol. 1) Informa-nos, o gestor, das dificuldades que enfrentou na tentativa de conseguir cópias válidas do processo nº 158.952/99, único referente a sua gestão.

EXAME – Independentemente do relatado pelo Responsável, temos que a Portaria/TSE nº 244/98, já referida e transcrita, aplica-se , igualmente, a este caso, dado que os serviços foram prestados em setembro/98 (fls. 439 do Relatório), dentro da sua vigência.

k) Prestação de serviço extraordinário anterior à publicação da RES/TRE nº 20.396/98

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444, alínea p) – Rompimento do limite de 60h na prestação de serviço extraordinário prestados anteriormente à publicação da Resolução nº 20.396/98, com o pagamento sem a observância de quaisquer limites, como exemplo 152h (2 servidores), 154h, 90h, 94h, 149h, 141h, 151h (3 servidores), 151,5h, 150h (2 servidores), 126h (8 servidores), 125,5h (2 servidores), e 117,5h, ocorrido nos processos: 60898/98, 99700/98, 82468/98, 137467/98 e 52.595/99.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra das justificativas às fls. 76/84, Vol. 1) O Ilustre Ministro Ilmar Galvão, sob indiscutível necessidade de se convocar, extraordinariamente, os servidores do TSE, Tribunal que presidia, expediu a Portaria nº 244, em 27 de agosto de 1998, como único meio de "fazer funcionar" o Tribunal, com seu pequeno quadro de funcionários, de modo a dar a necessária e satisfatória resposta aos anseios da população.

EXAME – (O processo nº 52.595/99, é o único sob a responsabilidade desse gestor).

Ainda em observância à Portaria /TSE nº 244/98, citada no item anterior, julgamos que as justificativas ora apresentadas podem ser aceitas, uma vez que os serviços questionados ocorreram entre setembro a dezembro de 1998, sob a vigência daquela norma.

l) Aplicação retroativa dos efeitos as Resolução/TRE nº 20.396/98

RELATÓRIO (fls. 440 e 444, alínea q) – Aplicação retroativa dos efeitos da Resolução nº 20.396/98, registrada no processo 52.595/99, totalizando o pagamento de 128h correspondentes aos serviços extraordinários prestados nos meses de setembro a dezembro de 1998, referente a quatro servidores.

RESPONSÁVEL – (íntegra às fls. 84/90, Vol. 1) – O principal argumento da resposta reside no teor da Portaria/TSE nº 244/98, transcrita , in totum, às fls. 85/89, Vol. 1.

EXAME – Da mesma forma e em observância à mesma Portaria, a questão aqui levantada encontra-se dirimida.

m) Edição da Resolução/TRE/GO nº 27/99

RELATÓRIO (fls. 432 e 443 alínea c) – Edição da Resolução-TRE/GO de nº 27 de 10 de dezembro de 1999, trazendo em seu artigo 3º que "As requisições para a Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral serão feitas por prazo certo, não excedente a 1 (um) ano, ressalvados os casos de nomeação para cargo em comissão **e função comissionada**." (grifo nosso), elastecendo, assim, o entendimento do artigo 4º da Lei 6.999/82 e art. 7º da Resolução–TSE 13.836/1987.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 91/93) – Mas, como hoje analisamos a questão mais aprofundadamente, devemos reconhecer que a norma realmente ultrapassou limites, quando estendeu a disposição de lei maior, devendo, a nosso ver, ser revista, nesta parte.

EXAME – Nada há a acrescentar à exposição Responsável.

n) Pagamento de diferença de enquadramento

RELATÓRIO (fls. 442 e 445 alínea t) – Pagamento de diferença de enquadramento a servidores que foram investidos em funções comissionadas, após a edição da Lei 9.421/96, portanto não alcançados pelo parágrafo 2º, art. 4º, da Lei 9.421/96 e art. 12, da Resolução/TSE nº 19.784/97.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 93/96) – A justificativa para o pagamento da referida diferença de enquadramento encontra-se amparada na decisão da lavra do eminente Desembargador Antônio Nery da Silva, já inclusa nos autos, então presidente do TRE-GO.

Conforme informações que obtivemos do TRE-GO, a referida diferença de enquadramento continua sendo paga normalmente, até a presente data, da mesma forma como feito desde 1997 (com os casos de efeitos retroativos a 1995).

EXAME – Após uma análise mais detida da lei 9.421/96, notadamente seu parágrafo 2º do art. 4º, deixamos de considerar como consistentes, neste item, os fatos apontados no relatório de inspeção como indícios de possíveis impropriedades e que foram objeto da audiência.

A condução da linha interpretativa pela configuração de impropriedade, já agora abandonada, deveu-se ao disposto no art. 12 da Resolução/TSE nº 19.784/97. Ora, igualmente originário da Justiça Eleitoral, agora do TRE, é o Despacho do Sr. Desembargador, Antônio Nery da Silva (fls. 153/154 – Vol. 15), autorizando o pagamento daquelas diferenças.

6.Esclarecimentos do Sr. Desembargador Jamil Pereira de Macedo

a) Autoconcessão de Diárias.

RELATÓRIO (fls. 432 e 443, alínea d) – Autoconcessão de diárias, contrariando deliberação desta Corte de Contas (Decisão 325/95 – Plenário), como ocorrido nos processos: 61460/1998 e 64478/1998.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 2, Vol. 4) – Todas as despesas, em casos tais, antes de serem autorizadas, eram precedidas de estudo e parecer do controle Interno cuja opinião balizava o respectivo ato liberatório.

EXAME – Prevalece, aqui, a essência e conclusão do exame realizado no item 5a, deste Relatório.

b) Concessão de diárias feita a maior.

RELATÓRIO (fls. 432/433 e 443, alínea f) – Concessão de diárias foi feita a maior, em desacordo com os artigos 1º e 2º do Decreto 343/91, no processo: 65888/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 2/3, Vol. 4) – ... a Secretaria de Controle Externo do TCU não particularizou em quanto se excedeu o valor de cada diária porquanto o TRE sempre corrigiu os valores da tabela conforme o disposto no art. 11 da Lei 9.421/96.

EXAME – É fato que o ofício de audiência (nº 455, fls. 409) não trouxe essa questão em suas minúcias técnicas, até porque o mesmo se tornaria demasiado extenso. Mas, em assim sendo há prejuízos para os destinatários das audiências? De nenhuma forma, pois os ofícios expedidos por esta Secretaria

cuidam, em seus últimos itens, de esclarecerem que “em reverência ao princípio constitucional da ampla defesa, o Tribunal, por intermédio desta Secretaria, sediada na rua ... , permanece á disposição para prestar esclarecimentos e/ou para concessão de vistas e/ou cópias dos autos, inclusive a procurador, desde que requerida.”

Consta destes autos requerimento de vistas e cópias (fls. 422), assinado por procurador, dando conta da obtenção das vistas e cópias requisitadas.

Por conseqüência, vê-se que o Responsável teve conhecimento do registro detalhado a respeito de possível concessão a maior de diárias, contido no Relatório de Inspeção às fls. 433, no primeiro parágrafo e, em razão disso, suas justificativas não podem ser aceitas.

c) Falta de anexação dos bilhetes de passagens aéreas

RELATÓRIO (fls. 433 e 443, alínea g) – Falta de anexação dos bilhetes de passagens, em desatendimento à IN/STN nº 14/88, nos processos de diárias de nºs 65121/98 e 58214/98, além de, nos demais processos analisados, ter sido anexado apenas as cópias daqueles bilhetes, resultando em documentos ilegíveis.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 3, Vol 4) – O justificante nunca deixou de juntar os bilhetes das passagens compradas para sua viagem a serviço do Tribunal. Se os bilhetes ausentes referem-se à viagem de outros servidores, basta determinar a sua juntada legalizando destarte a despesa e sanando a falha que sequer constitui irregularidade de fundo.

EXAME – É falha formal, concordamos, mas ainda assim é procedimento por demais importante na administração pública, pois confere transparência aos atos do gestor facilitando o acompanhamento da sociedade por meio do Controle Externo.

d) Concessão de diárias ou retorno em finais de semana

RELATÓRIO (fls. 433 e 443, alínea h) – Concessão de diárias, ou retorno, em finais de semana, sem a indispensável justificativa prevista no § 3º, art. 6º, do Decreto nº 343/91, conforme ocorrido nos processos: 92536/98 e 90584/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. ¾, Vol. 4) – O Tribunal Eleitoral na concessão de diárias sempre observou a Resolução 16640d do TSE, cujo art. 2º assim prescreve: “As diárias serão concedidas por dia de afastamento da jurisdição ou sede”

EXAME – Resta, ainda, sem explicação, porque, por exemplo, no processo 90584/98, para participar de simulação de eleição marcada para o dia 30/08/1998, domingo, a saída deu-se em 28/08/1998, numa sexta-feira, com dois dias de antecedência, portanto.

e) Ausência de documentos que justifiquem a viagem (art.1º, Dec.343/91)

RELATÓRIO (fls. 433/434 e 443, alínea i) – Ausência de documentos que justifique a viagem objeto da concessão de diária ou, em se tratando de comparecimentos a cursos, a falta do competente certificado de conclusão (infringência do art. 1º do Decreto 343/91). Verificado nos processos: 51910/98, 61460/98, 47972/98, 52313/98, 52305/98, 90534/98, 53557/98, 48837/98, 55908/98, 60103/98 e 70966/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 4, Vol. 4) – Trata-se, à evidência, de responsabilidade somente atribuível ao servidor autorizado a comparecer ao respectivo curso.

A evidência é que se trata de irregularidade sanável.

EXAME – Verdade que o Decreto aludido não faz referência explícita àquela apresentação, contudo deixa claro que só fará jus à percepção de diárias o servidor que se deslocar a serviço. Entendemos que aqueles procedimentos facilitam a demonstração do cumprimento do disposto no artigo citado (sendo, inclusive praxe nos órgãos de administração pública a juntada dessa documentação – sejam convites, programações, certificados ou folders).

f) Comparecimento de servidores em solenidades

RELATÓRIO (fls. 434/435 e 443, alínea j) – Comparecimento de servidores, sem embasamento previsto tanto no Regimento como no Regulamento Interno (TRE/GO), em solenidades, acompanhando o seu presidente ou seu vice-presidente, tais como nos processos: 51910/1998 e 52305/1998.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 4/5, Vol. 4) – O justificante nunca se fez acompanhar de servidores do Tribunal Eleitoral a não ser nos casos em que se fazia necessário.

EXAME – A análise procedida no item 4e aproveita-se aqui.

g) Pagamento de serviços extraordinários

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444, alínea m) – Pagamento de serviços extraordinários no período anterior a 90 dias que antecederam à eleição/98 e posterior à proclamação final do pleito eleitoral, nos níveis de remuneração previstos nas Resoluções-TSE nºs 14.421/94 e 20.396/98 (50%, 80% e 100%, para horas normais, ou 87,5%, 125% e 150%, para horas com adicional noturno), portanto indevidamente, pois seus efeitos se restringem ao período eleitoral. Segue a lista da amostra dos processos onde tal fato se deu: 25790/98, 24077/98, 25472/98, 27840/98, 48251/98, 51147,98, 99700/98, 82460/98,72063/98, 77090/98, 74589/98, 72373/98, 56050/98, 73442/98, 72217/98, 71512/98, 96493/98, 76077/98, 57960/98, 60065/98, 58575/98, 60898/98, 57676,98, 60987/98, 77820/98, 77820/98, 77820/98, 43667/98, 40900/98, 44418/98, 45333/98, 21523/98 e 21825/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 5/6, Vol. 4) – O controle externo viu irregularidade porque não se restringiu ao período eleitoral, sendo certo que a resolução extremou o marco inicial, mas não o final. Nas eleições de 1998, houve segundo turno em Goiás, de tal ordem que o período eleitoral somente se findou com a diplomação dos eleitos. Fazia-se indispensável o serviço extraordinário eis que a diplomação presumia a aprovação das contas dos partidos ou das coligações o que requeria o trabalho dos servidores dia e noite.

EXAME – Como bem frisou o Responsável, as Resoluções do Tribunal Eleitoral, fixou o marco inicial do período eleitoral como sendo os 90 dias anteriores às eleições. Dessarte esse marco inicial teve seu início em 06/07/98, já que as eleições (1º turno) ocorreram em 04/10/98.

Nos processos da amostra relacionada, constantes da alínea h do ofício nº 455, desta Secretaria, e no quadro de fls. 437 do Relatório de Inspeção, vê-se que os serviços foram prestados em datas anteriores àquele marco inicial, portanto, não poderiam ter sido remunerados com os acréscimos percentuais (como o foram) só previstos para o período eleitoral.

As justificativas, para este item, s.m.j., não procedem.

h) Prestação de serviços extraordinários

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444, alínea n) – Consentimento na prestação de serviços extraordinários em quantitativo mensal superior a 60h, contrariamente ao disposto no art. 74, da Lei 8.112/90, no período anterior a 16/11/98 e, em desatenção ao art. 7º da Resolução nº 20.396/98, para o período posterior a 16/11/98, data da publicação dessa Norma. Fatos havidos nos processos: 168.524/98, 168.524/98, 178.066/98, 178.066/98, 184.341/98, 184.341/98, 187.383/98, 187.383/98, 187.383/98, 187.383/98, 187.383/98, 165.851/98, 165.851/98, 180.893/98, 180.893/98, 180.893/98, 188.061/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 180.249/98, 159.460/98, 174.443/98, 141.847/98, 151.729/98 e 111.190/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 6/7, Vol. 4) – Mais uma vez necessário realçar as características do serviço eleitoral, com prazos exíguos, cuja inobservância comprometeria todo o processo eleitoral, podendo por em risco até a democracia brasileira.

EXAME – Também aqui, neste caso, aproveita-se o exame desenvolvido no item 4g, anterior.

i) Prestação de serviços extraordinários em quantitativo mensal superior a 60 h

RELATÓRIO (fls. 436/440 e 444 alínea o) – Concordância na prestação de serviços extraordinários em quantitativo mensal superior a 60h, contrariamente ao disposto no art. 74, da Lei 8.112/90, no período anterior a 16/11/98 e, em desatenção ao art. 7º da Resolução nº 20.396/98, para o período posterior a 16/11/98, data da publicação dessa Norma e pagamento no limite de 80h sem respaldo legal. Conforme ocorrido nos processos: 87702/98, 100490/98, 100490/98, 136673/98, 68759/98, 68759/98, 81070/98, 84762/98, 95519/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 190090/98, 168800/98, 87702/98, 179232/98, 87702/98, 197232/98, 139710/98, 158952/98, 158952/99, 158952/99, 137467/98, 137467/98, 137467/98, 137467/98 e 72063/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 7/9, Vol. 4) – Reconhecendo as peculiaridades do serviço eleitoral, mormente no preparo das eleições gerais, com prazos fatais, estabelecidos em lei, evidente que este limite pode ser desconsiderado, quando verificada a aceitação do servidor.

Nesta linha de raciocínio o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 20.396/98, estendendo a prestação de serviço eleitoral por até 128 horas, vindo reconhecer situação de fato já consolidado, mirando-se na sua teleologia.

EXAME – O quadros demonstrativos da amostra inspecionada, trazendo maiores detalhes que a relação presente no ofício, está às páginas 133/134 do Relatório de Inspeção.

De passagem, observa-se que o Sr. Desembargador não cuidou de responder, especificamente, à alínea “k” do ofício condutor da audiência (nº 455, fls. 409). Todavia, como o assunto tratado na alínea “k”, é similar ao abordado na alínea “j”, ambos tratam da extrapolação do limite de 60h na prestação de serviço extra, podemos considerar, para não acarretar prejuízos ao aqui justificante, que a resposta constante do item IX (fls. 7/9, Vol. 4), atende, perfeitamente, às duas alíneas do ofício citado.

Dado que a maioria dos serviços questionados foram prestados nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 1998, temos que a Portaria/TSE nº 244/98, mencionada pelo Responsável anterior (item 4), respalda aqueles serviços. Remanescem, contudo, sem justificativa a contento, s.m.j., os processos relativos a serviços realizados em janeiro, abril, maio e julho, que fora estão da vigência da citada Portaria e, certamente, não foram pagos após a edição da Resolução/TSE nº 20.396/98, como argumenta o Justificante.

Todas as considerações expendidas aplicam-se, igualmente, ao fato levantado na alínea “l” do ofício da Audiência, que, entretanto não foi atacada nominalmente pelo Responsável.

Dessarte, os esclarecimentos presentes podem ser aceitos apenas parcialmente.

j) Diárias propostas por servidor não investido de função.

RELATÓRIO (fls. 432 e 443, alínea e) – Proposta de concessão de diárias por servidor não investido de função, em afronta ao art. 12, do Decreto 343/91, a exemplo dos processos: 15004/1998, 70940/1998, 51910/1998, 47972/1998, 52313/1998, 52305/1998 e 90584/1998.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 9, Vol, 4) – Nos itens retro, tive a oportunidade de destacar a autonomia da Corregedoria para a concessão de diárias aos funcionários que ali serviam. Destarte, possível diária outorgada , somente deve ser creditada à conta do Vice-Presidente que, assim agiu, no exercício da autonomia assegurada regimentalmente.

EXAME – Tendo em vista as considerações acima, temos por esgotado o assunto, uma vez que, por conta do exercício a que se referiam os processos da amostra, a questão só foi apresentada a este Responsável.

k) Jornada de trabalho ininterrupto acima de 8h

RELATÓRIO (fls. 441 e 445, alínea r) – Jornada diária de trabalho ininterrupto acima de 8h (exemplo: 17h, 19h, 21h, 10h, 12h, e 18h) em descumprimento do art. 19 da Lei 8.112/90, nos processos abaixo relacionados: 168.524/98, 168.524/98, 188.061/98, 180.923/98, 180.923/98, 183.523/98, 183.523/98 e 183.523/98.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 9, Vol. 4) – A lei não deve ser entendida na sua literalidade, mas na sua teleologia, no bem comum que ela buscou construir.

Como havia a necessidade do plantão, inexistente, todavia, funcionário em número suficiente para o rodízio, não havia como fechar tais seções e comprometer o processo eleitoral.

EXAME – O argumento apresentado, a nosso ver, não merece acolhida face ao disposto no artigo 3º e seus parágrafos, da Lei nº 6.999/82, que trata da requisição emergencial de servidores em caso de acúmulo ocasional de serviço, expediente que o TRE poderia ter lançado mão, evitando o fato agora contestado.

7.Esclarecimentos do Sr. Desembargador Antônio Nery da Silveira

a) Pagamento de Gratificação Extraordinária e Judiciária

RELATÓRIO (fls. 441 e 445, alínea s) – Pagamento irregular das Gratificações Judiciária e extraordinária, após a Lei 9.030/95, em desacordo com entendimento desta Colenda Corte, exarado nas Decisões Plenárias nºs 250/99 e 058/2000, aos ocupantes dos cargos de DAS 4, 5 e 6, não optantes pela remuneração do cargo efetivo.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 1/5, Vol. 2) – Entretanto, entre aquele momento [ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Federal] e a data em que autorizei o pagamento, aos inativos, do benefício já deferido pelo egrégio plenário, quatro fatos de marcante relevância jurídica ocorreram: 1) o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, através da Resolução da Resolução nº 19.882, de 1º/7/97, reconheceu o direito dos servidores de sua Secretaria ao recebimentos das duas gratificações, a Judiciária e a Extraordinária, o que é do conhecimento do Colendo Tribunal de Contas da União, estando o fato anotado no relatório a que a princípio se referiu (f.135); 2) O Colendo

Superior Tribunal de Justiça, através de seu Conselho de Administração, decidiu pela concessão do mesmo benefício aos seus servidores (doc.7); 3) Igual medida foi adotada pelo Colendo conselho da Justiça Federal em favor dos servidores de todos os órgãos sob sua subordinação (doc.8); 4) Mediante alegação e comprovação desses fatos pelos servidores interessados, o MM. Juiz dirigente do processo da ação civil pública, a que inicialmente se referiu, revogou a liminar antes concedida (doc.9). Isto para não falar na concessão da vantagem, pelo Exmo. Sr. Procurador Geral da República, aos servidores do Ministério Público Federal e, se não pela totalidade, pela grande maioria dos demais tribunais interessados.

EXAME – Tendo que os pagamentos em referência deram-se anteriormente às decisões deste Tribunal, contrárias ao procedimento, Decisões Plenárias nºs 250/99 e 058/2000, citadas, e a total ausência de má-fé, espelhados que foram em fatos jurídicos de peso, entendemos esclarecido o ponto questionado.

8.Esclarecimentos do Sr. Desembargador Jalles Ferreira da Costa

a) Pagamento de Gratificação Extraordinária e Judiciária

RELATÓRIO (fls. 441 e 445, alínea s) – Pagamento irregular das Gratificações Judiciária e extraordinária, após a Lei 9.030/95, em desacordo com entendimento desta Colenda Corte, exarado nas Decisões Plenárias nºs 250/99 e 058/2000, aos ocupantes dos cargos de DAS 4, 5 e 6, não optantes pela remuneração do cargo efetivo.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 1/3, Vol. 5) – O pagamento das referidas gratificações, efetivado em dezembro de 1996, decorreu de cumprimento de decisão do pleno do TRE-GO, datada de 10 de dezembro de 1996, cópia anexa, ao exame do Processo Administrativo nº 718/96, deferindo requerimento de servidores daquela Corte, não cabendo ao signatário, no exercício da Presidência, deixar de dar curso à decisão proferida. Sobreleva informar que, quando da referida decisão, o então Presidente e ora subscritor destas alegações, deu-se por impedido e não participou do julgamento.

EXAME – A análise a ser aqui praticada guarda igualdade com a realizada no item 6a, anterior.

9.Esclarecimentos do Sr. Desembargador Noé Gonçalves

a) Mora em atender a equipe de inspeção

RELATÓRIO (fls. 430 e 442, alínea a) – Mora em atender a equipe de inspeção (configurando infrigência ao art. 42 da Lei 8.443/92), relativamente à localização de processos, como exemplificado pela requisição datada de 14/03/2000, onde se buscava as folhas de pagamento relativas aos exercícios de 1995 a 1997, a qual foi atendida, apenas parcialmente, registrando-se entrega de material até às 18:00h do dia 17/03/2000, último dia/hora da execução desta inspeção. Quanto à requisição de 16/03/2000, apresentada ainda no período matutino, sobre processos de pagamento à conta de "Exercícios Anteriores" ocorridos entre janeiro de1997 a dezembro de 1999, teve seu atendimento somente às 18:00h do dia 17/03/2000.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 1/6, Vol. 3) – Não corresponde à realidade a imputação de mora no atendimento á equipe de inspeção,...Houve ,sim, tão somente, certa dificuldade na localização de documentos mais antigos, estritamente no que se refere ao pedido de folhas de pagamento relativas aos exercícios de 1995 a 1997.

Vê-se, então, que o referido artigo [art. 42 da Lei 8.443/92] tem como tipo a SONEGAÇÃO, **cuja aplicação no presente caso repilo com veemência, pois disso não se trata.**

EXAME – Reafirmamos o fato ocorrido e por nós relatado na peça instrutória de fls. 429/445, a qual seja que documentos requisitados pela equipe encarregada da inspeção, em 14.03.2000 e 16.03.2000, só nos chegou às mãos no último minuto do último dia, sexta-feira, 17.03.2000. Mantemos, assim, a afirmação de ocorrência de mora no atendimento à equipe de inspeção.

Entretanto, faz justiça reconhecer que realmente não houve sonegação de documentação por parte da atual direção do TRE-GO. A documentação requerida, efetivamente foi entregue à equipe, embora tal providência tenha se concretizada justo na hora última dos trabalhos de inspeção e, conseqüentemente, não mais houvesse tempo útil para analisá-los.

Urge, seja determinado, à atual presidência, tomada de providências visando organizar e manter em boa ordem facilitadora de consultas, toda a documentação ora existente, e por existir, em arquivo desse Tribunal Eleitoral.

b) Servidores requisitados

RELATÓRIO (fls. 431 e 442, alínea b) –Continuidade de exercício, por mais de um ano, de servidores requisitados, com designação ou não de funções comissionadas, FC-1 a FC-5, contrariando as disposições do art. 4º, caput e parágrafo único, da Lei 6.999/82 e o art. 7º, caput e parágrafo único, da Resolução/TSE nº 13.836/87, a exemplo de: Marcos Antônio Bernardes de Castro, Luiz Antônio da Veiga Jardim, Shirley de Carvalho Souza, Maria Lúcia de Castro Olival Tolentino, Célia Vieira de Rezende, Job de Brito Silva Filho, Luís Cláudio Rodrigues da Silveira, Ronaldo Sabino da Paixão, Deborah Cristina Morais de Oliveira Araújo, Nilza Soares de Castro Carneiro, Rosane Camargo Rocha, Uiacy Bernardes do Nascimento Costa, Pedro Guerra Neto e Ana Tereza Parrode Palma de Castro Rosa.

RESPONSÁVEL – (transcrição de excertos – íntegra às fls. 1/6, Vol. 3) – Tenho a registrar, preliminarmente, que esse Egrégio Tribunal de Contas, em mais de uma oportunidade, decidiu que a questão atinente a **requisição de servidores** não se situa na sua órbita de competência, mas sim à Corregedoria Justiça Eleitoral.

De outro tanto, consigno que a continuidade de exercícios de funções comissionadas por parte dos servidores citados, por mais de um ano, se faz em consonância com a regra do artigo 3º, da Resolução-TRE/GO nº 27, de 10 de dezembro de 1999, ao dispor que "**As requisições para a Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral serão feitas por prazo certo, não excedente de um (1) ano, ressalvados os casos de nomeação para cargo em comissão e função de comissionada"**.

EXAME – Quanto ao asseverado que "a continuidade de exercícios de funções comissionadas por parte dos servidores citados, por mais de um ano, se faz em consonância com a regra do artigo 3º, da Resolução-TRE/GO nº 27, de 10 de dezembro de 1999, temos, data vênia, que este é o ponto, que esta fundamentação está a merecer reformulação, por caminhar além do que a lei permitiu. Como dizíamos às fls. 432 do nosso relatório: Importante registrar que o TRE/GO baixou resolução de nº 27 de 10 de dezembro de 1999, trazendo em seu artigo 3º "As requisições para a Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral serão feitas por prazo certo, não excedente a 1 (um) ano, ressalvados os casos de nomeação para cargo em comissão e função comissionada.". Temos que esta redação elastece o entendimento do artigo 4º da Lei 6.999/82 e art. 7º da Resolução–TSE 13.836/1987, pois estes dispositivos excetuam do prazo certo de requisição por um ano, apenas os nomeados para cargos em comissão, que são os FC–6 a FC–10 conforme o disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei 9.421/96.

Assim, a nosso ver, a Resolução–TRE/GO nº 27/99 deve ter seus efeitos considerados nulos (pelo menos no que respeita ao artigo mencionado), pois acrescenta entendimento onde a Lei não o fez.

Se não fora suficiente, a nossa análise, faz-se oportuno registrar a resposta Sr. Desembargador, Gercino Carlos Alves da Costa, já exposta em linhas volvidas, o que vem reforçar a nossa tese: "Mas, como hoje analisamos a questão mais aprofundadamente, devemos reconhecer que a norma realmente ultrapassou limites, quando estendeu a disposição de lei maior, devendo, a nosso ver, ser revista, nesta parte."

Cabe, em nosso sentir, seja determinado à presidência do TRE/GO, que revise o art. 3º da Resolução TRE/GO nº 27/99, adequando-o ao entendimento de lei superior, o art. 4º da Lei nº 6.999/82 e art. 7º da Resolução TSE nº 13.836/87 e, igualmente, faça cumprir tais dispositivos, observando o prazo máximo de um ano para as requisições de pessoal que não sejam nomeados para cargos em comissão (FC-6 a FC-10).

10.OBSERVAÇÕES – A presente representação foi apresentada a este Tribunal pelo Ministério Público Federal (Procuradoria Regional Eleitoral) "pela realização de inspeção no Tribunal Regional Eleitoral deste Estado, para verificação de supostas irregularidades que estariam ocorrendo, ... na concessão de diárias e horas extras aos servidores comissionados da referida Corte Eleitoral". A inspeção foi realizada. Dela decorrente, os responsáveis foram ouvidos em audiências sendo que os exames das respostas daquelas audiências estão no presente trabalho. Impõem-se, agora, as seguintes considerações.

a) No respeitante às diárias, temos que o problema não se reside num ou outro gestor, não se prende a sua discricionariedade, e sim à forma com que os Tribunais Eleitorais estão organizados, mediante seus regulamentos e regimentos internos, e ao "uso e costume" daqueles Tribunais de promoverem inúmeros encontros de dirigentes, quando os mesmos se fazem acompanhar de seus assessores (tudo permitido pelos regulamentos e regimentos internos). São encontros para o lançamento de um livro; para inaugurar uma sede em tal Estado; para discutir sobre uma Resolução do TSE, recentemente editada; para assistir num outro Estado a simulação de eleição etc. Há casos de a programação de tais eventos se fazer incluir,

no último dia (ensejando o gasto de mais uma diária a todos os participantes – presidentes ou vices e respectivas assessorias) uma programação festiva, seja um coquetel, seja, como ocorrido em um caso amostral, "Passeio turístico às margens do rio Amazonas com almoço a bordo do navio; 17h – Retorno a Macapá; – Noite livre". Não vemos como condenar um único gestor pelo seu comparecimento em tais eventos, pois caberia indagar sobre as presença de todos os outros participantes e porque poderia, o Tribunal anfitrião, oferecer uma tal programação.

b) Com relação à participação de servidores em solenidades (um dos fatos que ocasionaram despesas com valores importantes, ensejando a atual representação), às quais comparecem o presidente ou o vice-presidente, por força de atribuição direta nas normas internas, temos, conforme informado pelas respostas às audiências, que tal procedimento encontra amparo nos artigos 63 e 64 do Regulamento Interno (vide exame no item 5e, deste Relatório). Aqueles dispositivos fixam: "Art. 63, inc. XXIX – exercer quaisquer outras atividades decorrentes do cargo, ou que sejam determinadas por autoridade superior" e "Art. 64, inc. XV – exercer outras atribuições peculiares do cargo, ou que sejam determinadas por autoridade competente".

c) Quanto ao serviço extraordinário, não havia limites definidos para a sua prestação, sempre se fazia possível aplicar a figura da excepcionalidade. Só recentemente o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 20.396/98, estabelecendo limites (de 60h e 128h) para a realização de serviço extra.

11.CONCLUSÃO – Ante toda a análise efetuada, somos pelo envio deste processo ao Ministro-Relator, com proposta de conhecimento da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 68 e 69, da Resolução-TCU nº 136/2000, de que seja considerada parcialmente procedente, fazendo-se as determinações a seguir à atual presidência do TRE/GO, Des. Noé Gonçalves Ferreira e, nos termos do inc. VI, art. 4º, da Resolução citada, de juntada destes autos às contas daquele Tribunal , para confrontação, relativas ao exercício de 1999, após comunicação ao interessado, registrando-se, por oportuno, que outras determinações foram propostas ao TRE/GO, no TC – 004.467/1999-0, contas do exercício de 1998.

a) Adeque seu Regulamento Interno e/ou Regimento Interno, notadamente os artigos 63 e 64 do Regulamento, de forma a evitar a possibilidade de servidores acompanharem o presidente ou o vice-presidente, quando estes representarem o Tribunal em solenidades, evitando dessarte sejam realizadas vultosas despesas com diárias e passagens;

b) Remunere os serviços extraordinários, com os acréscimos percentuais previstos na Resolução/TSE nº 20.396/98, somente quando tais serviços forem prestados dentro do período eleitoral, ou seja, nos 90 dias anteriores à eleição e até a proclamação final dos resultados;

c) Evite submeter os servidores, requisitados ou não, a cargas mensais de trabalho acima dos limites (60h e 128h) fixados na Resolução/TSE nº 20.396/98;

d) Anexar, sempre, aos processos de pagamento de serviço extraordinário, que extrapolarem o limite de 60h, no período eleitoral, a justificativa fundamentada prevista no § 1º, art. 7º, da Resolução/TSE nº 20.396/98;

e) Se abstenha de submeter os servidores a jornadas de trabalho ininterrupto acima de 6h, quando da prestação de serviço extra aos sábados, domingos e feriados, conforme dispõe o art. 9º da Resolução/TSE nº 20.396/98;

f) Utilize do recurso previsto no art. 3º da Lei 6.999/82, que permite a requisição emergencial de servidores, em caso de acúmulo ocasional de serviço, deixando, com isso, de provocar a extrapolação dos limites de 60h e 128h, constantes da Resolução citada, quando da prestação de serviço extraordinário."

7.Discordando em parte com o encaminhamento proposto pelo Analista, a Diretora de Divisão da Secex-GO assim se manifestou:

"(....)

Em face do que dos autos promana, pode-se afirmar que a conduta dos administradores Gercino Carlos Alves da Costa e Jamil Pereira de Macedo foi, no mínimo, negligente. O recebimento de diárias a maior estendidas também a assessores e/ou funcionários bem como concessões e retornos em finais de semanas associadas a outras irregularidades tais como comparecimento em viagens, solenidades e em eventos estranhos às atividades fins do TRE, atestação de serviço extraordinário em quantitativo superior a 60 horas, recusa em anexar bilhetes de passagens, ausência de documentos que justifiquem a necessidade da viagem (justificativas e análises às fls. 446/457), demonstram que quando investidos do

encargo de Presidente e/ou Vice-Presidente do TRE, esses gestores não tiveram a conduta necessária que é lícita exigir-se do administrador público.

Tais ocorrências, sob a ótica dessa Diretoria, estão a depor contra o princípio constitucional da moralidade administrativa inserto no artigo 37 da vigente Constituição Federal e desse modo, considerando estar demonstrada a ilicitude dos atos e a conduta culposa, inclina-se esta diretoria pela aplicação da multa de que trata o artigo 58, inciso III da Lei 8.443/92, eis que restou evidenciada nos autos inegável prática de ato de gestão ilegal.

Pelo que se informa e ao acolher as proposições sugeridas na conclusão de fls. 461, apresento a necessidade de aplicação de multa aos gestores indicados.

aplicar o Tribunal aos Senhores desembargadores Gercino Carlos Alves Costa e Jamil Pereira de macedo, ex-presidentes do Tribunal Regional Eleitoral em Goiás, a multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei 8.443/92 – Lei Orgânica do Tribunal de contas da União, de acordo com a natureza das infrações cometidas;

dar conhecimento da decisão, bem como do relatório e voto a ser proferidos aos denunciantes, membros do Ministério Público Federal em Goiás; e

anexar este processo às contas do exercício de 1998 para acompanhamento.”

8.Em despacho singular a Sra. Secretária de Controle Externo manifesta anuência com a proposição de mérito sugerida pelas conclusões do analista à fl.461, com o adendo da Diretoria Técnica.

É o relatório

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade a que se refere o art. 209 do Regimento Interno e as condições previstas no inciso I do art. 69 da Resolução TCU nº 136, cumpre conhecer da presente Representação.

2.Esta Representação originou-se por meio do Ofício nº 310/99/PRE/GO, da Procuradoria da República em Goiás/Procuradoria Regional Eleitoral, que solicitou ao TCU a realização de inspeção no Tribunal Regional Eleitoral de Goiás para a verificação de supostas irregularidades que estariam ocorrendo na concessão de diárias e horas extras aos servidores comissionados daquela Corte, nos exercícios de 1998 e 1999.

3.Por ocasião do protocolo desta Representação, já tramitava na Secex-GO o TC-004.467/1999-0, referente à tomada de contas do TRE/GO, exercício 1998, na qual, por despacho, o eminente Ministro Benjamim Zymler determinou inspeção naquela Corte Eleitoral, no período de 17/02 24/03/2000, com a finalidade de analisar as irregularidades/impropriedades apontadas na instrução do processo de contas, dentre elas, algumas relacionadas com o objeto desta Representação. Em decorrência da inspeção realizada, ficou constatada a necessidade de realização de audiência dos responsáveis.

4.No que concerne à aplicação de penalidades aos gestores do TRE/GO, conforme proposto pela Sra. Diretora e Sra. Secretária da Secex/GO, nos filiamos ao entendimento esposado pelo Sr. Analista, no sentido de que, no presente momento, diante das circunstâncias evidenciadas pelos Tribunais Eleitorais, são suficientes e necessárias determinações com vistas à correção de práticas não amparadas na legislação administrativa, de maneira a evitar a ocorrência de futuras falhas quanto à concessão de diárias e horas extras aos seus servidores.

5.Convém ressaltar que o Ministério Público junto ao TCU inseriu, por cópia, o Parecer emitido junto ao TC- nº 004.467/1999-0 (tomada de contas, exercício 1998), por tratar de assunto correlato ao desta Representação.

Ante o exposto VOTO por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 857/2002 - TCU - PLENÁRIO

1.Processo: TC-016.111/1999-0 (com 20 volumes)
2.Classe: VII - Assunto: Representação
Interessado: Procuradoria da República em Goiás
4.Unidade: Tribunal Regional Eleitoral/GO
5.Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6.Representante do Ministério Público: Paulo Soares Bugarin
Unidade Instrutiva: Secex/GO
Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, Decide
8.1.Conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 68 e 69 da Resolução/TCU nº 136/2000, para considerá-la parcialmente procedente;
8.2.Determinar à Presidência do TRE/GO:
8.2.1.Remunerar os serviços extraordinários, com os acréscimos percentuais previstos na Resolução /TSE nº 20.396/98, somente quando tais serviços forem prestados dentro do período eleitoral, ou seja, nos 90 dias anteriores à eleição e até a proclamação final dos resultados;
8.2.2.Evitar submeter os servidores, requisitados ou não, a cargas mensais de trabalho extraordinário acima dos limites (60h e 128h) fixados na Resolução/TSE nº 20.396/98;
8.2.3.Anexar, sempre, aos processos de pagamento de serviço extraordinário, que extrapolarem o limite de 60 horas, no período eleitoral, a justificativa fundamentada prevista no § 1º, art. 7º, da Resolução/TSE nº 20.396/98;
8.2.4.Abster-se de submeter os servidores a jornadas de trabalho ininterrupto acima de 6h, quando da prestação de serviço extraordinário aos sábados, domingos e feriados, conforme dispõe o art. 9º da Resolução/TSE nº 20.396/98;
8.2.5.Utilizar do recurso previsto no art. 3º da Lei nº 6.999/82, que permite a requisição emergencial de servidores, em caso de acúmulo ocasional de serviço, deixando, com isso, de provocar a extrapolação dos limites de 60h e 128h, constantes da Resolução/TSE nº 20.396/98, quando da prestação de serviço extraordinário;
8.2.6.Anexar, nos processos de diárias, quando para o deslocamento dos servidores houver ocorrido a aquisição de passagens, os bilhetes correspondentes, originais, de preferência, ou com cópias perfeitamente legíveis, quando necessário;
8.2.7.Não conceder diárias quando a saída ou retorno se der no final de semana ou feriado ou quando o deslocamento incluir esse período, sem a necessária justificativa prevista no § 3º, art. 6º do Dec. nº 343/91;
8.2.8.Adaptar o formulário de concessão de diárias para relacionar as sextas-feiras como dia em que se faz necessário a justificativa da concessão e que a simples inclusão de sábados, domingos e feriados nos deslocamentos, não só início e fim, igualmente carece de justificativas (§ 3º, art. 6º do Dec. 343/91);
8.2.9.Cuidar de anexar, nos processos de diárias, como boa praxe administrativa e para reforçar a evidência do cumprimento do disposto no art. 1º do Dec. 343/91, quaisquer documentos que possam vir a comprovar o deslocamento do servidor, tais como: convites, programações, certificados ou *folders*;
8.3.Dar conhecimento da Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentaram, aos membros da Procuradoria da República em Goiás/Procuradoria Regional Eleitoral, signatários desta Representação.
9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária
11. Especificação do quorum:
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
11.2 Ministro que alegou suspeição: Marcos Vinicios Vilaça.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-014.876/2001-2
Natureza: Representação.
Entidade: Município de Areal/RJ.
Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ.

EMENTA: Representação sobre supostas irregularidades na execução de convênios celebrados com órgão federal. Indícios de dano ao Erário. Conhecimento para, no mérito, considerá-la procedente. Conversão dos autos em tomada de contas especial, para citação do responsável. Ciência ao interessado, ao aludido órgão e à Prefeitura Municipal.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente originário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio do qual encaminha cópia do Relatório e do Voto decorrente da apreciação da inspeção realizada, de 17 a 26/10/2000, por equipe daquela Corte na Prefeitura Municipal de Areal/RJ (fls. 01/40).

2.Por despacho singular, determinei a autuação do presente processo como Representação, para posterior instrução pela Secex/RJ (fl. 43).

3.A unidade técnica, às fls. 49/65, assim se manifesta, no essencial:

3.1 – a inspeção do TCE/RJ teve por objetivo verificar a execução, entre outras, das obras a seguir relacionadas, custeadas integralmente com recursos federais advindos da Secretaria de Estado de Assistência Social/Ministério da Previdência e Assistência Social:

N. do Processo	Modalidade	Valor (R$)	Descrição	Beneficiado	Data de Início	Prazo de Execução
3.970/1999	T.P. 006/1999	230.738,50	Construção de duas creches	R.J. Martins Projetos de Eng. Const. Ltda.	10/12/1999	120 dias
283/2000	T.P. 006/2000	131.831,28	Construção do Centro de Convivência para idosos	Construtora Ferreira Freitas Ltda.	21/07/2000	90 dias

3.2 – de acordo com o Relatório de Inspeção encaminhado, foram consignados os seguintes registros quanto às obras do Centro de Convivência para Idosos:

N. do Contrato:	012/2000
N. do proc. administrativo:	283/2000
N. da licitação:	TP N. 006/2000
Valor orçado/Mês base:	155.380,37 – Dezembro de 1999
Regime de Contratação:	Empreitada por preço global
Responsável pelo contrato:	José Francisco Sobrinho
Fonte de Recursos:	MPAS/SEAS
Prazo de Execução:	90 dias, aditado em mais 45
Data de Início:	21/07/2000
Valor contratado:	131.831,28
Adjudicatário:	Construtora Ferreira Freitas

3.2.1 – foram constatados erros de medição, no total de R$ 12.532,12, conforme discriminado pela instrução da Secex/RJ:

a) “a atual situação da obra corresponde à execução total dos serviços preliminares, movimentação de terra, infra-estrutura, e à execução parcial dos itens de alvenaria de vedação, esquadrias, revestimento e cobertura”;.

b) “apesar de o 1º Termo Aditivo ao Contrato mencionar que as justificativas referentes ao aditamento do prazo constam do processo administrativo n. 3.191/2000, não foi o mesmo apresentado até

o término da inspeção, cabendo ressaltar que não existia, no canteiro de obras, livro diário de controle da obra”;

c) “apesar de existirem medições identificando os itens que estavam sendo pagos em cada medição, devidamente atestadas pelos engenheiros fiscais da obra, Sr. Juvenal de Souza Brasil Neto e Sr. Dilermando Méurer Filho, percebe-se que não representam a realidade”, pois ocorreram pagamentos antecipados;

d) “comparando-se o encontrado em inspeção com o total medido nos três processos de pagamentos levantados, puderam ser apuradas as seguintes divergências”:

d.1) “o item 5.02, referente à cobogó de cimento não havia sido executado até o dia da inspeção”, entretanto, “foi totalmente pago no processo de pagamento n. 3.073/2000, representando uma diferença de R$ 296,24”;

d.2) “os itens 6.01, 6.02 e 6.03 (porta de madeira com guarnição, esquadrias de madeira e vidro e janelas), 7.01 (vidro liso) e 9.03, 9.04 e 9.05 (telha cerâmica, cumeeira e beirais) não haviam sido executados nos quantitativos discriminados nos pagamentos até o dia da inspeção”, mas, foram quase que totalmente pagos no processo de pagamento n. 3.328/2000, representando diferença nos valores de, respectivamente, R$ 6.589,05, R$ 2.086,28 e R$ 3.560,55;

3.3 – quanto às obras das Creches Municipais Sebastião Celito Gouveia Mello e Horácio Veríssimo da Silva, situadas, respectivamente, no loteamento São Sebastião e à Rua Amaral Peixoto:

N. do Contrato:	613/1999
N. do Processo Administrativo:	3.970/1999
N. da Licitação:	TP N. 006/1999
Valor Orçado:	R$ 293.500,52, dividido em 1. Creche no loteamento S. Sebastião – R$ 162.817,95 2. Creche na Rua Amaral Peixoto – R$ 130.682,57
Regime de Contratação:	Empreitada por preço global
Responsável pelo Contrato:	José Francisco Sobrinho
Fonte de Recursos:	MPAS/SEAS
Prazo de Execução:	120 (cento e vinte) dias
Data de Início:	11/12/1999
Valor Contratado:	R$ 230.738,50 dividido em: 1. Creche no loteamento S. Sebastião – R$ 128.496,63 2. Creche na rua Amaral Peixoto – R$ 102.241,87
Termo Aditivo:	R$ 27.093,67, dividido em: 1. Creche no loteamento S. Sebastião – R$ 12.788,03 2. Creche na Rua Amaral Peixoto – R$ 14.305,64

3.3.1 – segundo o levantamento de campo realizado na Creche São Sebastião, as obras foram concluídas, estando a instituição em atividade; contudo foram identificados erros de medição, correspondendo à diferença de R$ 14.671,70, conforme segue:

“a) tendo em vista que a obra teve seu início em 11/12/1999, até o dia da 2ª medição só haviam passado 2 meses. Entretanto, as quantidades medidas na 1ª e 2ª medição para o item 1.01, referente à administração local da obra, quantificam 3 meses, representando uma diferença de R$ 100,00”;

b) vários itens sofreram modificação em relação aos constantes no projeto, entretanto, foram totalmente pagos, de acordo com os respectivos processos de pagamento, consoante as seguintes informações:

b.1) modificação do item relativo às janelas de alumínio, as quais passaram a ter a dimensão de 1,5 m X 1,70 m e um quantitativo de 15 unidades (processos de pagamento n. 307/2000 e n. 592/2000, representando uma diferença de R$ 4.474,56);

b.2) redução do quantitativo da área envidraçada, com a modificação das janelas de alumínio existente no projeto (processo de pagamento n. 592/00, representando uma diferença de R$ 563,57);

b.3) não-execução do item 6.10, referente ao portão de garagem ou social em aço e chapa galvanizada, existindo um portão de compensado em seu lugar (processo de pagamento n. 1.939/2000, representando uma diferença de R$ 400,00);

b.4) item 7.05, referente à cuba de aço inox de 500 X 400 X 200 mm, em tamanho diferente do planilha orçamentária (processo de pagamento n. 592/2000, representando uma diferença de R$ 431,92);

b.5) redução do quantitativo do item referente à instalação de um conjunto de 2 pontos de luz equivalente a 5 varas de eletroduto de PCV rígido de 3/4 e do item relativo à instalação de um conjunto de 2 tomadas equivalente a 3 varas de eletroduto de PVC rígido de 3/4 (processo de pagamento n. 307/2000, representando diferença nos valores de, respectivamente, R$ 880,00 e R$ 1.160,00);

b.6) redução do quantitativo do item referente à luminária de sobrepor, tipo calha, equipada com reator de partida rápida e lâmpada fluorescente de 2 X 40 w (processo de pagamento n. 592/00, representando uma diferença de R$ 330,00);

c) existência de, aproximadamente, 50 m de muro, construídos em 2 das 4 divisas do terreno, estando as demais divisas, que separam a creche do centro de convivência e do CIEP, com gradeamento; entretanto, "os itens que compõem o muro de divisa foram totalmente pagos nos processos de pagamento ns. 592/00 e 1 939/00, representando uma diferença de R$ 5.854,45";

d) ocorrência de erro no processo de pagamento n. 592/2000, relativo ao valor unitário do item 10.3, representando uma diferença de R$ 2,40, bem assim, de "erro de quantificação do item 9.4, tendo sido utilizada a quantidade de 20', no lugar de 10, correspondente ao valor pago por este item, de R$ 474,80".

3.3.2 – sobre a Creche Horácio Veríssimo da Silva, foi informado pelo TCE/RJ que as obras foram concluídas e a entidade está em operação; todavia, foram verificadas divergências na medição correspondente ao processo de pagamento n. 089/2000, no valor total de R$ 905,30, e, ainda, a realização do pagamento de 6 caixas d'água de 1.000 litros, enquanto que o Contrato previa 3 caixas, correspondendo a uma diferença de R$ 347,70.

4.Ante o apurado pelo Tribunal de Contas Estadual, a Secex/RJ – tendo em conta que incumbe à Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS o acompanhamento da execução dos empreendimentos em foco – apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

"a) sejam encaminhadas cópias do relatório, do voto e da decisão proferidos pelo TCE-RJ, à Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, respectivamente, gestor da aplicação e provedor dos recursos;

b) seja determinado à Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS que, após o exame das falhas apontadas pelo TCE-RJ, acompanhe a solução das questões, avaliando a necessidade de instaurar tomada de contas especial, na forma prevista nos arts. 1º e 2º da IN TCU n. 13/1996; e

c) arquivar os presentes autos".

É o relatório.

VOTO

A presente Representação, por ter sido formulada com amparo no art. 69, inciso IV, da Resolução/TCU n. 136/2000 e preencher os requisitos de que trata o art. 213 do Regimento Interno/TCU, pode ser conhecida.

2.Consulta ao Siafi levada a efeito por minha Assessoria, no intuito de obter informações mais detalhadas acerca da proveniência dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Areal/RJ, demonstrou que foram celebrados os seguintes convênios com a Secretaria de Assistência Social/MPAS, constando, para cada um, a situação de adimplente (fls. 67/70):

2.1 – Convênio n. 367.835 (número original Port/SAS/MPAS/941/98), no valor de R$ 303.862,50, objetivando a construção de duas creches, com vigência prevista de 03/07/1998 a 30/07/2000;

2.2 – Convênio n. 383.992 (número original PT/SEAS/MPAS/1.659/99), no valor de R$ 187.500,00, visando à aquisição de equipamentos e à construção do Centro de Convivência para Idosos, com vigência entre 31/12/1999 e 04/03/2002.

3.Os fatos trazidos ao conhecimento desta Corte pelo TCE/RJ, conforme subitens 3.2.1 e 3.3.2 do Relatório precedente, consubstanciam débito devidamente quantificado por Equipe de Auditoria daquele Tribunal. Segundo consignado no correspondente Relatório de Auditoria (fls. 01/40), foi verificada a não-execução, ou a execução em quantitativo inferior ao previsto, no tocante a diversos itens constantes no Contrato n. 012/2000, pertinente ao Centro de Convivência para Idosos, no valor de R$ 12.532,12 e no Contrato n. 613/1999, relacionado à construção das duas Creches Municipais, no montante de R$

15.924,70, contratos esses custeados com recursos federais advindos dos ajustes mencionados no item anterior.

Desse modo, creio mais apropriado à espécie, desde logo, converter, com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, o presente processo em tomada de contas especial, para fins de citação do responsável, Sr. José Francisco Sobrinho, ex-Prefeito do Município de Areal/RJ, para que apresente alegações de defesa ou recolha ao Tesouro Nacional os valores impugnados.

5.Outrossim, mostra-se necessário determinar à Secex/RJ que apure as datas relativas às respectivas ocorrências, para que se possa proceder à citação, na forma preconizada no § 1º do art. 153 do Regimento Interno/TCU.

6.Em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, mister se faz que seja remetida ao aludido ex-gestor cópia da deliberação a ser proferida, acompanhada do respectivo Relatório e Voto, bem assim cópia do Relatório elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE/RJ.

7.Reputo necessário, ainda, que se dê conhecimento da decisão a ser adotada, nesta oportunidade, à unidade repassadora dos recursos federais em comento, Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS, a fim de subsidiar a análise das prestações de contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Areal/RJ relativas às obras em comento.

Nessas condições, voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

DECISÃO Nº 858/2002 - TCU - Plenário

1. Processo TC n. TC-014.876/2001-2.

2. Classe de Assunto: VII – Representação sobre supostas irregularidades na execução de convênios celebrados com órgão federal.

3. Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ.

4. Entidade: Município de Areal/RJ.

5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RJ.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – conhecer da presente Representação, nos termos do art. 69, inciso IV, da Resolução/TCU n. 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2 – converter os presentes autos em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992;

8.3 – determinar a citação do Sr. José Francisco Sobrinho, ex-Prefeito Municipal de Areal/RJ, **ex vi** do art. 12, II, da referida Lei, para que apresente alegações de defesa ou recolha ao Tesouro Nacional as seguintes quantias, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, na forma da legislação em vigor, em decorrência de irregularidades verificadas na execução dos seguintes Convênios, celebrados com a Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS, encaminhando-lhe, a título de subsídio, cópia do Relatório de Auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ:

8.3.1 – Convênio n. 367.835 (número original Port/SAS/MPAS/941/1998), objetivando a construção de duas creches, com vigência prevista de 03/07/1998 a 30/07/2000, no qual foram observadas as seguintes ocorrências, no valor de R$ 15.924,70:

a)diferença relativa às quantidades medidas na 1ª e na 2ª medição, concernente ao item administração local da obra: R$ 100,00;

b) vários itens sofreram modificação em relação aos constantes no projeto, entretanto, foram totalmente pagos, de acordo com os respectivos processos de pagamento, consoante as seguintes informações:

b.1) modificação do item relativo às janelas de alumínio, as quais passaram a ter a dimensão de 1,5 m X 1,70 m e um quantitativo de 15 unidades (processos de pagamento n. 307/2000 e n. 592/2000, representando uma diferença de R$ 4.474,56);

b.2) redução do quantitativo da área envidraçada, com a modificação das janelas de alumínio existentes no projeto (processo de pagamento n. 592/2000, representando uma diferença de R$ 563,57);

b.3) não-execução do item 6.10, referente ao portão de garagem ou social em aço e chapa galvanizada, existindo um portão de compensado em seu lugar (processo de pagamento n. 1.939/2000, representando uma diferença de R$ 400,00);

b.4) item 7.05, referente a cuba de aço inox de 500 X 400 X 200 mm, em tamanho diferente do planilha orçamentária (processo de pagamento n. 592/2000, representando uma diferença de R$ 431,92);

b.5) redução do quantitativo do item referente à instalação de um conjunto de dois pontos de luz equivalente a cinco varas de eletroduto de PCV rígido de 3/4 e do item relativo à instalação de um conjunto de duas tomadas equivalente a três varas de eletroduto de PVC rígido de 3/4 (processo de pagamento n. 307/2000, representando diferença nos valores de, respectivamente, R$ 880,00 e de R$ 1.160,00);

b.6) redução do quantitativo do item referente a luminária de sobrepor, tipo calha, equipada com reator de partida rápida e lâmpada fluorescente de 2 X 40 w (processo de pagamento n. 592/2000, representando uma diferença de R$ 330,00);

c) existência de, aproximadamente, 50 m de muro, construídos em duas das quatro divisas do terreno, estando as demais divisas, que separam a creche do centro de convivência e do CIEP, com gradeamento; entretanto, os itens que compõem o muro de divisa foram totalmente pagos nos processos ns. 592/2000 e 1.939/2000, representando uma diferença de R$ 5.854,45;

d) ocorrência de erro no processo de pagamento n. 592/2000, relativo ao valor unitário do item 10.3, representando uma diferença de R$ 2,40, bem assim, de erro de quantificação do item 9.4, tendo sido utilizada a quantidade de 20, em lugar de 10, correspondente ao valor pago por este item, de R$ 474,80;

8.3.2 – Convênio n. 383.992 (número original PT/SEAS/MPAS/1.659/1999), no valor de R$ 187.500,00, visando à aquisição de equipamentos e à construção do Centro de Convivência para Idosos, com vigência entre 31/12/1999 e 04/03/2002, no qual foram constatadas as ocorrências a seguir, no montante de R$ 12.532,12:

a) não-execução do item 5.02, referente à cobogó de cimento, com integral pagamento, por meio do processo n. 3.073/2000, representando uma diferença de R$ 296,24;

b) execução dos itens 6.01, 6.02 e 6.03 (porta de madeira com guarnição, esquadrias de madeira e vidro e janelas), 7.01 (vidro liso) e 9.03, 9.04 e 9.05 (telha cerâmica, cumeeira e beirais) em quantitativos diferentes dos discriminados nos pagamentos, pois foram quase que totalmente pagos, mediante o processo de pagamento n. 3.328/2000, representando diferença de, respectivamente, R$ 6.589,05, R$ 2.086,28 e R$ 3.560,55;

8.4 – determinar à Secex/RJ que apure as datas relativas às ocorrências objeto dos subitens 8.3.1 e 8.3.2 retro, para que seja realizada a citação do responsável, na forma preconizada no § 1º do art. 153 do Regimento Interno/TCU;

8.5 – encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao TCE/RJ, à Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS/MPAS e à Prefeitura Municipal de Areal/RJ.

9. Ata nº 24/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

ANEXO III DA ATA Nº 24, DE 10 DE JULHO DE 2002
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS ORIUNDOS DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como as Decisões de nºs 860, 861 e 862, adotadas nos processos nºs 003.941/1996-5, 007.411/2002-4 e 008.858/1999-7, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 66 do Regimento Interno).

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 003.941/1996-5 (Sigiloso), c/ 14 volumes
Natureza: Denúncia (Relatório de Inspeção)
Entidade: Governo do Estado do Amapá, Ministério da Ação Social (extinto), Caixa Econômica Federal – CEF, Companhia de Água e Esgoto do Amapá/AP – CAESA
Responsáveis: Anníbal Barcellos, Amílton Lobato Coutinho, Nilson Marques Pereira, João Estoesse Monteiro Araújo, José Rosário Pestana, Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos e outros

Ementa: Relatório de Inspeção para apurar fatos denunciados relativos a possíveis irregularidades no empreendimento **AMPLIAÇÃO E MELHORIA DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DE MACAPÁ/AP** financiado pela Caixa Econômica Federal – Caixa. Audiência realizada. Apresentação de razões de justificativa dos Responsáveis pelo financiamento, execução das obras e projetos não elidem as irregularidades suscitadas. Multa aos responsáveis. Determinações. Encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Decisão ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá para providências cabíveis, bem assim a outras autoridades e aos denunciantes.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Denúncia relativa a irregularidades no empreendimento denominado **Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água de Macapá,** no Estado do Amapá, financiados com recursos do FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO – FGTS, por intermédio da Caixa Econômica Federal – Caixa, tendo sido preparado Relatório de Inspeção, relativo a trabalho realizado por Técnicos das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amapá e Ceará – SECEX/AP e SECEX/CE, em cumprimento à Decisão nº 172/95 – TCU – Plenário, de 26/04/95.

A mesma Decisão determinou que fossem realizadas inspeções nos empreendimentos Programa de Lotes Urbanizados em Bauru/SP, Saneamento e Interceptores de Esgotos em Bauru/SP e Sistema de Abastecimento de Água na Região Metropolitana de Recife, denominado Sistema Pirapama. Estes empreendimentos tiveram seus processos apreciados por esta Corte de Contas, respectivamente, no âmbito do TC 022.710/1994-9 e TC 003.940/1996-1.

Em função desta mesma Denúncia, a Caixa criou, em 03/03/1994 e por meio da Portaria nº 109, Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os mesmos fatos, cujos resultados foram apresentados à Presidência da Caixa em 04/05/1994, e que podem ser assim resumidos:

a) o pedido de financiamento obedeceu à formalização/tramitação estabelecidas pelos normativos vigentes, à época, na Caixa Econômica Federal;

b) as análises procedidas no âmbito interno da Caixa e externo (Bacen, SNS e MAS) recomendaram a aprovação da operação;

c) a licitação para contratação das obras foi realizada através da Concorrência Pública 001/90 – CAESA, julgada por Comissão Especial de Licitação e recebeu Parecer Jurídico favorável à adjudicação, sendo contratado o Consórcio formado pelas empresas Norberto Odebrecht S/A e Estacon S/A;

d) a operação original apresenta os seguintes dados básicos:
Objetivo: Ampliação de Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água de Macapá/AP
Investimento: 2.831.354 UPF's
Financiamento: 2.689.786 UPF's
Contrapartida: 141.568 UPF's
Prazo Desembolso: 17 meses
Prazo Carência: 23 meses
Prazo Amortização: 216 meses
Taxa de Juros: 6% ao ano
Sistema de Amortização: Tabela Price

e) a aplicação dos recursos à conta de contrapartida exigidos num montante mínimo equivalente a 141.568 UPF's não foi comprovada, embora conste do processo justificativa e proposta da CAESA para que seja considerada a reforma da ETA como tal;

f) no decorrer da execução do contrato, o Mutuário/Agente Promotor solicitou reprogramação objetivando alteração do Descritivo Técnico, do Resumo do Orçamento, do Cronograma de Desembolso e propugnava a otimização da utilização dos recursos face às necessidades imediatas de resultados na ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água de Macapá. As análises procedidas à época, contando, inclusive, com verificações 'in loco' de técnicos da Caixa, permitiram concluir pela aprovação da proposta apresentada;

g) o Relatório de Viagem a Macapá, realizada no período de 03 a 06 de junho de 1992, de autoria de técnicos da Caixa, trouxe as seguintes informações:

g.1) "*não obstante os custos dos serviços, materiais e equipamentos propostos na reprogramação estarem compatíveis com os praticados desde o início do contrato, tendo ambos como origem os preços estabelecidos na proposta vencedora da licitação, entendeu-se como peça importante para a conclusão definitiva sobre os custos em análise, um estudo que demonstrasse, através de comparações, a situação dos preços dos itens da referida proposta em relação aos praticados no local ou naquela região...*"

*g.2) "... os números apresentados no estudo em tela foram, durante nossa permanência na CAESA, objeto de **criteriosa verificação, item por item,** a partir das suas diversas fontes..."*

*g.3) "...o estudo apresentado **pela CAESA** aponta uma coerência entre os preços praticados na obra e os levantados na região...*"(grifos da Equipe de Inspeção do TCU)

g.4) "*... Pelas verificações feitas não encontramos indícios ou fatos que caracterizem as obras objeto do financiamento em questão.*"

Com base no relato do Grupo de Trabalho, houve por bem a Diretoria da Caixa concluir pela inexistência de provas de superfaturamento no empreendimento em análise nestes autos.

A Unidade Técnica teceu comentários sobre o empreendimento, destacando que o sistema central de abastecimento de água de Macapá não mais supria adequadamente a demanda da capital do Amapá, tendo em vista que cerca de 60% da população da cidade encontrava-se em bairros da periferia, com precárias condições de infra-estrutura urbana.

Dessa forma, mediante a implantação de subsistemas capazes de atender às comunidades da periferia, que se encontravam em precárias condições de abastecimento de água potável, foi implantado o projeto em tela.

O Projeto Básico foi desenvolvido pela empresa de consultoria COPLASA S/A – Engenharia e Projetos, que tinha como solução inicial para resolver o problema de abastecimento de Macapá a implantação das seguintes medidas:

1) construção de seis poços profundos destinados a bairros periféricos ainda sem atendimento;
2) construção de três estações de tratamento d'água localizadas nos bairros de São Lázaro, Congós e Curiaú;
3) implantação de duas elevatórias de água bruta;
4) implantação de sete elevatórias de água tratada;
5) construção de três reservatórios apoiados;
6) construção de três reservatórios elevados;
7) implantação de 115.386 m de rede de distribuição; e

8) implantação de 7.185 ligações prediais hidrometradas.

Com essas medidas o sistema passaria de 371 litros/segundo para 615 litros/segundo de vazão, com uma extensão da rede de distribuição de 306,2Km contra os originais 190,8 Km.

A capacidade de armazenamento passaria de 500 para 9.700 metros cúbicos e o número de ligações prediais passaria de 15.318 unidades para 22.503 unidades.

Houve mudança na concepção do Projeto Básico, em função de estudos que evidenciaram ser a qualidade da água subterrânea incompatível para o consumo humano, com a conseqüente eliminação da água captada por meio de poços profundos.

A nova concepção do projeto previu um aumento na captação de água do sistema já existente no Rio Amazonas, com a adoção das seguintes medidas:

a) Captação e Estação Elevatória de Água Bruta;

b) Adutora de água bruta;

c) Estação de Tratamento de Água – ETA;

d) Estação Elevatória de Água Tratada;

e) Remanejamento de aproximadamente 12,8 Km de rede secundária obstruída por incrustações, com execução de 1.776 m nos diâmetros de 60 mm, 110 mm e 160 mm, além de 25 interligações para o fechamento de anéis e interligações de rede primária com a secundária.

O Governo do Estado do Amapá solicitou à Caixa Econômica Federal – Caixa, por intermédio da Companhia de Água e Esgoto do Amapá – CAESA, financiamento para executar a ampliação e melhoria do sistema de abastecimento d’água de Macapá, por meio do PRONURB – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos, com recursos do FGTS, administrado pela Caixa.

Inicialmente a Caixa constatou ser inviável o pedido de financiamento, propondo que se colocasse cláusula especial em que o Estado se comprometesse a assumir a condição de mutuário final.

O Governo do Amapá, por meio do Decreto nº 0089, de 11/06/91, ofereceu garantia ao financiamento, durante o prazo de vigência deste, no valor de Cr$ 4.791.708.739,00, com data-base em 28/02/91, utilizando-se parcelas do Fundo de Participação dos Estados – FPE.

A concessão do crédito fora aprovada pela Caixa, do ponto de vista técnico e econômico-financeiro, em 17/07/91, tendo em vista que o Estado do Amapá fora considerado apto a arcar com os encargos do financiamento pleiteado, bem como ter sido a garantia oferecida considerada suficiente para cobrir os compromissos a serem assumidos.

O Governo do Amapá assumiu, então, a condição de mutuário final e a CAESA a de agente promotor, por solicitação do então Governador Annibal Barcellos.

Em 1º/08/91 o pedido de financiamento foi aprovado pela então Ministra da Ação Social, Margarida M. Maia Procópio, tendo em vista o Parecer Técnico e Econômico PTE.DESAN nº 061/91, de 28/06/91, bem assim a recomendação de sua concessão feita pelo Secretário Nacional de Saneamento, Sr. Walter Annicchino.

Por intermédio do Ofício nº 948/91-SNS/MAS, o Secretário Nacional de Saneamento informou ao Sr. Presidente da Caixa acerca da autorização da Srª Ministra da Ação Social para a concessão de financiamento de Cr$ 4.483.927.096,00, equivalentes a 2.689.786 UPF de Fevereiro/1991, com recursos do FGTS.

Posteriormente houve, em 02/08/91, 07/08/91 e 20/08/91, respectivamente, a proposta de aprovação, pelo Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano da Caixa, do pedido de financiamento, a autorização, pela Diretoria da Caixa, para se contratar a operação de crédito, e a autorização do Banco Central do Brasil, por meio do Departamento da Dívida Pública e de Operações Especiais, para a realização da operação de crédito.

A Caixa assinou o contrato de financiamento com o Governo do Estado do Amapá, em 28/08/91, com interveniência da Companhia de Água e Esgoto do Amapá – CAESA, destinado à ampliação e melhoria do sistema de abastecimento d’água de Macapá, cujo valor foi de Cr$ 7.440.674.318,00, com recursos oriundos do FGTS, valores equivalentes a 95% do total do investimento.

O prazo total do financiamento foi de 239 meses, com 23 meses de prazo de carência e 216 meses o prazo de amortização da dívida.

Em 11/11/91 o então Governador do Estado do Amapá solicitou a alteração do Descritivo Técnico do Contrato de Financiamento, apresentando como justificativa a otimização dos recursos disponíveis e salientando que as modificações propostas não implicariam em alteração de cronograma de desembolso, nem dos valores dos itens do investimento.

Em 07/05/92 houve a concordância do Engenheiro-Chefe da ENGER/PA que apresentou Parecer favorável à alteração proposta pelo Governador, que foi ratificado em 29/05/92 pelo Gerente da GERSA/PA.

Em 29/06/92 foi apresentado, pelo Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano – DIRSA, da Caixa, um voto favorável ao pedido de reprogramação contratual, ratificado pela Diretoria da Caixa, em 01/07/92, quando foram aprovadas alterações das obras e serviços originalmente previstos no contrato de financiamento, sem alteração dos valores de investimento e financiamento.

Em 17/08/93, o então Presidente da Caixa, Sr. Danilo de Castro, autorizou *ad referendum* da Diretoria, a prorrogação do prazo de carência do contrato de financiamento por mais 11 meses, alterando o prazo de término, respectivamente, para junho/94 e maio/94, relativamente ao período de carência e cronograma de desembolso.

Os desembolsos foram processados mediante faturamento dos serviços executados, com fiscalização da CAESA e a evolução da obra foi acompanhada pela Engenharia da Caixa, tendo havido descontinuidade nos desembolsos.

A Concorrência pública aconteceu em 10/07/90, portanto, mais de um ano antes da assinatura do Contrato de Financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Estado do Amapá, tendo sido feita a primeira publicação do Edital da Concorrência Pública nº 01/90 no Diário Oficial do Estado e em jornal local.

O objeto da concorrência tratava da Ampliação e Melhoria dos Sistemas de Água das cidades de Macapá e Santana e ampliação e Melhoria dos Sistemas de Esgotamentos Sanitário de Macapá, Mazagão, Oiapoque, Calçoene e Amapá, bem mais amplo que o objeto do Contrato de Financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Amapá.

Adquiriram o Edital de Licitação apenas quatro empresas, a saber: ESTACON ENGENHARIA S/A, CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A, C.R. ALMEIDA – ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES E EGO – EMPRESA GERAL DE OBRAS S/A.

Houve a interposição de recurso contra alguns itens do Edital por parte da Construtora EGO – Empresa Geral de Obras S/A em 31/08/90, que não foi provido pela assessoria jurídica da CAESA.

Em 12/09/90, o Diretor-Presidente da CAESA, por meio da Portaria nº 091/90, constituiu Comissão Especial de Licitação para proceder à realização da Concorrência Pública nº 001/90, que teve, em 13/09/90, a realização da licitação, com comparecimento das empresas Estacon Engenharia S/A e Construtora Norberto Odebrecht S/A, que se apresentaram consorciadas entre si, tendo vencido o certame licitatório com valor global, a preços de agosto/90, de Cr$ 10.489.860.000,00, consoante fls. 03/07 do Vol. III.

O Termo de Contrato entre a CAESA e o Consórcio formado pelas empresas supramencionadas foi firmado em 07/11/90, nas condições descritas no parágrafo anterior, tendo sido assegurado, de início, o valor de Cr$ 100.000.000,00 com recursos do Estado do Amapá.

O restante da execução financeira do Contrato ficou condicionada à concessão de financiamento pela Caixa Econômica Federal, alocação de novos recursos pelo Governo do Estado e/ou por outras fontes de financiamento.

Os serviços efetivamente executados tiveram o acompanhamento e gerenciamento da empresa Consórcio Brasileiro de Engenheiros Consultores Ltda. – CONBEC.

Do objeto original do Contrato de Construção firmado entre a CAESA e o Consórcio, foi executada somente parte da fase emergencial, correspondente à 1ª. Fase da 1ª. Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água de Macapá, com adoção das seguintes medidas, sinteticamente descritas a seguir, por unidade do Sistema:

Captação

a) aquisição e montagem de dois conjuntos moto-bomba vertical de 350 C.V;

b) reforço nas fundações da casas de bombas;

c) recuperação da estrutura de concreto da passarela da captação;

d) fornecimento e montagem do barrilete para os dois conjuntos moto-bombas adquiridos;

e) aumento da capacidade da ponte rolante da Casa de Bombas; e

f) aquisição e montagem de novos painéis para comando das bombas;

Adutora de Água Bruta

a) aquisição e montagem de tubulação de aço de 1.000 mm de diâmetro, sendo 180 metros aérea e 486 metros enterrada; e

b) reforço nos pilares da adutora já existente.

Estação de Tratamento de Água – ETA

a) ampliação da capacidade de tratamento d'água mediante aquisição de equipamentos e aumento da infra-estrutura existente;

Estação de Tratamento de Água – Casa de Química – ETA

a) construção parcial da Casa de Química e Calha Parshall;

Rede de Distribuição

a) substituição de aproximadamente 36,5 Km de tubos de ferro fundido existentes por tubos de PVC, nos diâmetros 60 mm, 85 mm e 110 mm;

b) ligação de água em 3.130 pontos da rede pública.

A Equipe Técnica do TCU fez as seguintes constatações quando da realização dos trabalhos de Inspeção:

Publicidade

Houve restrição do caráter competitivo do processo licitatório, tendo em vista a publicação do Edital de Concorrência apenas no Diário Oficial do Estado e no jornal local "Jornal do Dia". A Equipe do TCU entende que deveria ter havido uma publicação no Diário Oficial da União.

Projeto Básico

Segundo a Equipe do TCU, o Projeto Básico utilizado na realização da Concorrência Pública nº 01/90 é muito mais abrangente que as obras e serviços objeto do contrato de financiamento firmado entre a Caixa e o Estado do Amapá.

Entretanto, o contrato de financiamento firmado com a Caixa, objeto da presente inspeção, contemplou apenas a fase emergencial do abastecimento d'água da cidade, que foi denominada de 1ª. Fase da 1ª. Etapa da ampliação e melhoria do Sistema de Abastecimento de Água de Macapá.

Objeto da Licitação diferente do objeto do Financiamento

A Equipe de Inspeção do TCU destaca que o Edital de Concorrência Pública nº 01/90, tem seu objeto bem mais amplo que o financiado posteriormente pela Caixa.

Segundo a Unidade Técnica, e como já mencionado, o financiamento da Caixa contemplou apenas a 1ª. Fase da 1ª. Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água de Macapá, o que representou somente 18,94% do valor total licitado.

Devido ao elevado valor das obras e serviços licitados, as exigências para participar da licitação, tais como: equipamento mínimo necessário, capital mínimo integralizado e caução de participação, foram bem maiores que as realmente necessárias para a execução da 1ª. Fase da 1ª. Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água de Macapá.

Segundo a Equipe de Inspeção, isso demonstra que o objeto do financiamento da Caixa não foi licitado separadamente, sendo incluído no objeto bem mais amplo da Concorrência nº 01/90, com exigências mínimas para participação bem maiores que as necessárias, restringindo fortemente o caráter competitivo na execução dos serviços financiados com recursos do FGTS.

Tal fato contraria frontalmente a legislação em vigor à época da licitação, a saber, o art. 7º do Decreto-Lei nº 2300/86.

Critério de Julgamento

Segundo apurado pela Equipe de Inspeção do TCU, houve diversas irregularidades no Edital de Concorrência nº 01/90, dando-se destaque para o descumprimento do art. 37 do Decreto-Lei nº 2300/86, vigente à época, havendo total falta de objetividade no julgamento das propostas, quando se misturam tipos de licitação diferentes como técnica e preço, preço-base, menor preço e melhor técnica.

Exame prévio da minuta do Edital

Foi contrariado o art. 31 do Decreto-Lei nº 2.300/86, uma vez que não houve análise do edital de licitação pelo órgão jurídico competente.

Contrato CAESA x Consórcio Odebrecht-Estacon

O contrato firmado entre a empresa CAESA e o Consórcio tinha um objeto bem mais amplo que o contrato firmado entre a Caixa e o Governo do Estado do Amapá, restringindo-se este último apenas à 1ª. Fase da 1ª. Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água de Macapá, enquanto aquele tinha por objeto a ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento d'água das cidades de Macapá e Santana, bem como a ampliação e melhoria dos sistemas de esgotamento sanitário de Macapá, Mazagão, Oiapoque, Calçoene e Amapá.

Havia cláusula contratual que condicionava a alocação de recursos às obras em função da assinatura do Contrato de Financiamento entre a Caixa e o Governo do Estado, disponibilidades orçamentárias do Estado e/ou outras entidades financiadoras.

Conforme anota a Equipe de Inspeção, o contrato assinado entre a CAESA e o Consórcio tinha um prazo indefinido para uma obra de grande vulto com um mesmo licitante vencedor, com prazos contratuais constantemente infringidos e a execução do objeto dependeria de repasses federais ou de outra esfera, sem previsão orçamentária para sua execução.

Assevera, ainda, a Equipe de Inspeção que, no que tange à falta de previsão orçamentária, a obtenção de recursos para viabilizar a execução do contrato em tela era totalmente imprevisível, tanto que somente em 28/08/91, ou seja, mais de um ano depois, foi assinado o Contrato de Financiamento com a Caixa e, ainda assim, em valor correspondente a apenas 18,94% do valor total do Contrato nº 034/90.

Pagamento de Serviços Extras

Contrariando diversos dispositivos contratuais, como também normativos do Programa PRONURB, que exigia do mutuário final a responsabilização pela alocação de recursos da contrapartida aos projetos e retornos à Caixa, foram realizados diversos serviços fora do objeto do contrato de financiamento, denominados de **"Serviços por Administração"**, tais como Aquisição de Materiais e/ou utilização de equipamentos e/ou Serviços de Terceiros.

A Equipe de Inspeção identificou diversos **serviços realizados fora do objeto do contrato** de financiamento, abaixo citados:

a) Fornecimento de mão-de-obra não comprovado

R$ 237.616,50 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 20.396,26 UPF

b) Serviços de Melhoria nos Sistemas de Esgoto dos Municípios de Oiapoque, Calçoene, Amapá, Mazagão; reativação de 695 metros de rede geral de distribuição de água na cidade de Santana, além de serviços diversos em bairros da periferia de Macapá

R$ 252.778,80 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 21.697,75 UPF

c) Remanejamento de rede, recuperação de poços de visita e caixas de passagem, inclusive remoção de material sólido do sistema de esgoto dos municípios de Mazagão, Oiapoque, Calçoene, Amapá; serviços diversos em bairros da periferia de Macapá

R$ 299.144,23 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 25.677,61 UPF

d) Melhoria no sistema de esgoto sanitário da cidade de Macapá; serviços diversos nos municípios de Santana, Laranjal do Jarí, Oiapoque, Amapá.

R$ 255.704,20 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 21.948,85 UPF

e) Melhoria no Sistema de Esgoto Sanitário da Cidade de Macapá e Santana; serviços diversos nos municípios de Laranjal do Jarí, Tartarugalzinho, Oiapoque, Amapá.

R$ 149.051,86 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 12.794,15 UPF

f) Execução de serviço de ampliação da rede geral de distribuição de água do bairro de Novo Horizonte no município de Santana; construção de um abrigo para grupo gerador na área da CAESA.

R$ 237.871,46 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 20.418,15 UPF

g) Serviços diversos de abastecimento d'água e rede de esgoto nos municípios de Santana, Laranjal do Jarí, Tartarugalzinho.

R$ 408.198,75 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 35.038,52 UPF

h) Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água da Vila de Cutias do Araguari/AP

R$ 310.767,24 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 26.675,30 UPF

i) Materiais hidráulicos diversos para os municípios de Santana e Macapá.

R$ 50.454,27 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 4.330,83 UPF

j) Implantação da rede de água no Conjunto Pedro Américo.

R$ 36.790,98 (moeda de Dez/95)

Equivalente a 3.158,02 UPF

As alocações indevidas acima relacionadas totalizaram R$ 2.238.378,29, em moeda de Dezembro de 1995, equivalentes a 6,66% do total do investimento, irregularidade que se refere somente ao descumprimento do objeto do contrato de financiamento, sem levar em conta a análise dos preços, que será adiante mencionada.

Casa de Química

A Equipe de Inspeção constatou que no 'item 5' do Quadro Demonstrativo de Serviços Executados, (fls. 33/44), que trata da Estação de Tratamento de Água – ETA, na realidade, corresponde apenas a parte da construção da Casa de Química.

Os serviços de melhorias da ETA existente, à época da Inspeção, estão relacionados no item 4 do mesmo demonstrativo, intitulado Estação de Tratamento de Água de Macapá – ETAM (fls. 33/44).

Em 12/02/92, houve reunião entre os representantes da CAESA e do Consórcio Odebrecht-Estacon, COPLASA e CONBEC, onde foi decidido que a Casa de Química deveria ser paralisada na laje do primeiro pavimento.

Entretanto, contrariamente ao que fora decido, foram construídos mais dois pavimentos além do primeiro, onde foram consumidos, a preços de Agosto/90, Cr$ 578.552.669,36, equivalente a 824.395,71 UPF, ou R$ 9.604.210,02 de Dezembro de 1995.

Além desse valor, R$ 1.592.308,13 foram gastos com serviços fora do objeto do contrato de financiamento, incluídos nas constatações já mencionadas anteriormente, sendo que a aludida obra encontrava-se paralisada à época da Inspeção, contrariando frontalmente o caráter emergencial argumentado pelo Governo do Estado do Amapá nos sucessivos pedidos de financiamento junto à Caixa.

Verificou-se durante a Inspeção a falta de zelo para com os materiais empregados na obra, expostos a intempéries, aliada à entrada de água nas dependências da obra, tendo em vista o elevado índice de precipitação da região.

Assim, os vultosos recursos alocados à Casa de Química, cerca de R$ 9,6 milhões, poderiam ter sido empregados na melhoria da qualidade do abastecimento de água da cidade de Macapá que, apesar do fabuloso manancial que possui, o Rio Amazonas, sofria à época, com a carência de água potável, proporcionada pela má gestão dos recursos públicos destinados para tal fim.

Análise de Preços

A Equipe de Inspeção apresentou às fls. 33/64, três quadros demonstrativos de preços assim denominados:

a) Quadro Demonstrativo de Serviços Executados (fls. 33/44) –

Trata-se de quadro que apresenta serviços executados além do objeto do contrato de financiamento, pois como já mencionado, o contrato CAESA x CONSÓRCIO tinha objeto bem mais amplo que o contrato de financiamento firmado com a Caixa. Com preços de **Agosto/1990,** monta a **Cr$ 2.022.849.454,26**;

b) **Quadro Demonstrativo de Serviços Executados Ajustado (fls. 46/58) -**

Trata-se de quadro que contempla os serviços efetivamente realizados com recursos oriundos do Contrato de Financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Amapá, empregados na Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade de Macapá, objeto da presente Denúncia.

Neste quadro, foram excluídos os serviços extras já mencionados neste Relatório que foram realizados em outros municípios do Estado, bem assim os valores pagos anteriormente à assinatura do contrato de financiamento.

Com tais ajustes, a Equipe de Inspeção fez uma análise dos preços pagos com recursos oriundos do Contrato de Financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Estado e que foram efetivamente empregados nas obras de Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água de Macapá. Esse quadro tem um valor total de **Cr$ 1.547.139.580,34**, também em valores de **Agosto/1990.**

c) **Quadro de Serviços Representativos**

Tendo em vista a dificuldade para obtenção de preços dos serviços executados à mesma época da proposta, ou seja, agosto/90, e em função do pouco prazo disponível para a realização dos trabalhos, a Equipe do TCU levantou um orçamento de Serviços Representativos que, embora não contivesse todos os itens da obra, fosse representativo em relação ao seu valor real.

Assim, esse orçamento engloba 69,41% dos serviços executados a partir da assinatura do contrato de financiamento e que, efetivamente, foram aplicados na ampliação e melhoria do sistema de abastecimento d’água de Macapá. O total desse orçamento é de **Cr$ 1.073.629.931,06,** em valores de **Agosto/90**.

d) **Quadro Comparativo de Preços (fls. 63/64)**

Foram utilizados três métodos de comparação na realização deste Quadro:

1) utilização de preços de serviços similares contratados no âmbito do setor público ou privado na mesma região geo-econômica;

2) utilização de tabelas de preços de concessionárias de serviços de abastecimento d’água em outros Estados, similares aos serviços desenvolvidos pela CAESA, agente promotor do contrato de financiamento;

3) utilização de tabelas de revistas especializadas em serviços de engenharia.

4) Fontes utilizadas: CAEMA – Companhia de Água e Esgoto do Maranhão; CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará; Sistema PINI de preços; preços locais;

5) Índice utilizado para a unificação de preços numa mesma base foi o INCC – Índice Nacional da Construção Civil, publicado pela Fundação Getúlio Vargas.

A Equipe de Inspeção conclui, após a análise de preços, que:

a) os preços contratados pela CAESA estavam 131,19% superiores aos preços praticados pela CAGECE;

b) os preços contratados pela CAESA estavam 57,65% superiores aos preços praticados pela CAEMA;

c) os preços contratados pela CAESA estavam 59,29% superiores aos preços constantes da Tabela PINI Sistemas Ltda.;

d) os preços contratados pela CAESA estavam 55,91% superiores aos preços praticados pelo mercado local;

Nos preços praticados pela CAGECE, CAEMA, PINI e Local, constantes do Quadro Comparativo de Preços, já estava incluído o BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, de 143%, ou seja, o mesmo utilizado na obra.

Nos preços de materiais e equipamentos também já estavam incluídos um acréscimo de 20 a 30 % referentes a transporte e seguro, tendo em vista as características peculiares da cidade de Macapá.

Houve, ainda, a verificação de itens com preços bastante superiores à média de preços praticados pela CAGECE, CAEMA, PINI e Local, como por exemplo, ***Forma Plana de Madeira Aparente,*** que apresentou um preço 498,75% superior às médias citadas; ***Cimbramento de Madeira***, com preço 349,23% superior, e ***Recomposição de Pavimentação Asfáltica***, com preço 550,93% superior às médias supramencionadas.

A Equipe de Inspeção concluiu que estava a obra em tela superfaturada em 74,67% em relação aos preços praticados no mercado, tendo em vista os preços contratados e o BDI utilizado na obra, representando em moeda de Dezembro/95, referência utilizada nesta inspeção pela Equipe do TCU, R$ 13.395.887,29 (treze milhões, trezentos e noventa e cinco mil, oitocentos e oitenta e sete reais e vinte e nove centavos).

A Equipe constatou, ainda, que houve novo pleito do Governo do Estado do Amapá junto à Caixa para a obtenção de novo financiamento com o objetivo de concluir a fase emergencial da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água da cidade de Macapá, cujo valor atingiria a R$ 15 milhões, ou seja, aproximadamente o mesmo valor superfaturado verificado na obra.

Tal fato, segundo a Equipe de Inspeção do TCU, se tivesse havido um análise adequada de preços no financiamento, objeto desta Denúncia, praticamente todas as obras e serviços da fase emergencial teriam sido concluídos com o primeiro financiamento.

Constatou-se, portanto, uma falta de análise adequada por parte da Caixa Econômica Federal, como órgão gestor dos recursos do FGTS.

Foi apurado, também, que as obras da 1ª. Fase da 1ª. Etapa do empreendimento, correspondentes ao objeto do Financiamento, tinham sido, em 20/12/94, consideradas como concluídas, tendo em vista a emissão do Termo de Recebimento Parcial e Definitivo, não obstante ainda faltarem, à época, alguns serviços para que fosse totalmente concluída tal fase, a saber:

a) aquisição e montagem de mais um conjunto moto-bomba de 350 C.V.;

b) aquisição e montagem de 384 metros (aéreo) e 190 metros (enterrado) de adutora em aço de diâmetro igual a 1.000 mm.;

c) conclusão da Casa de Química e Calha Parshall; e

d) aumento de água potável para a população de Macapá, com a ampliação da rede de distribuição e ligações prediais.

O Governo do Estado do Amapá encontrava-se adimplente com relação ao pagamento das parcelas do financiamento, quando da conclusão da presente Inspeção.

Ao concluir seu Relatório de Inspeção, a Equipe do TCU propôs:

a)a realização de audiência com os Responsáveis, para que fossem esclarecidos os pontos irregulares levantados durante a inspeção, que podem ser assim resumidas:

1) Sr. Amilton Lobato Coutinho, ex-Diretor Presidente da CAESA, Sr^es^ Demétrio Celestino P. da Costa, Ivan Mira Martel, João Batista Bosque Gomes, José Artur Ferreira Barros e David Nunes Filho, respectivamente, Presidente e Membros da Comissão Especial de Licitação para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

1.a) não desclassificação da proposta do Consórcio vencedor da licitação, tendo em vista a apresentação de preços excessivos;

1.b) ausência de objetividade no julgamento das propostas da licitação;

1.c) falta de publicação no Diário Oficial da União do Edital de Concorrência Pública nº 01/90, contrariando o art. 19 do Decreto-Lei nº 2.300/86;

1.d) inexistência de exame prévio, pelo órgão jurídico do órgão, da minuta do Edital de Concorrência Pública nº 01/90, ferindo o Parágrafo único do art. 31 do Decreto-Lei nº 2.300/86;

2) Sr. Annibal Barcellos, ex-Governador do Amapá e Sr. Nilson Marques Pereira, ex-Diretor Presidente da CAESA para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

2.a) não realização de licitação distinta para o objeto do Contrato de Financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Estado, em 28/08/91, tendo sido aproveitado parte do objeto da Concorrência Pública nº 01/90, contrariando o art. 7º do Decreto-Lei nº 2.300/86;

3) Sr. Amilton Lobato Coutinho ex-Diretor Presidente da CAESA e Sr. Nilson Marques Pereira, ex-Diretor Administrativo da CAESA, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

3.a) ausência de previsão de recursos orçamentários no contrato celebrado entre a CAESA e o Consórcio, em 07/11/90;

4) Sr. Annibal Barcellos, ex-Governador do Amapá e Sr. Nilson Marques Pereira, ex-Diretor Presidente da CAESA, Sr. David Nunes Filho, ex-Diretor Técnico da CAESA, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

4.a) realização de serviços fora do objeto do contrato de financiamento, de 28/08/91, celebrado entre a Caixa e o Governo do Estado, constantes dos Boletins de Medição nº s 001/91 (jan/91), 009/91 (fev/91), 013/91 (mar/91), 027/91 (mai/91), 001-N/92 (jul/92), 010-N/92 (nov/92) e 011-N/92 (dez/92),

contrariando a Cláusula Nona do Contrato de Financiamento e as normas constantes do Manual de Operações do PRONUR, além do anexo A, Cláusula ‘O’, alínea “i”, do mesmo contrato;

5) Sr. Annibal Barcellos, ex-Governador do Amapá e Sr. Nilson Marques Pereira, Sr. João Estoesse Monteiro Araújo e Sr. José Rosário Pastana, ex-Diretores Presidentes da CAESA, Sr. David Nunes Filho e Sr. Pedro Assis de Azevedo, ex-Diretores Técnicos da CAESA, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

5.a) má alocação de 824.395,71 UPF, aplicadas na ETA, haja vista o total abandono e inoperância da Casa de Química e Calha Parshall, à época da inspeção, descaracterizando a emergência argumentada pelo Governo do Estado;

6) Sr. José Rosário Pastana, ex-Diretor Presidente da CAESA, Sr. Pedro Assis de Azevedo, ex-Diretor Técnico da CAESA, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

6.a) utilização de cálculo do percentual das despesas financeiras incluídas no BDI, da obra de Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d’Água da Cidade de Macapá, do índice de variação do INCC de jan/94 (45,93%), quando o INCC dos meses em que ocorreram os pagamentos das faturas, ponderado com os valores pagos em UPF naqueles meses, correspondia a uma variação média de 30,25%, ocasionando um aumento no preço da obra, devido ao BDI, de 12,03%;

7) Sr. Annibal Barcellos, ex-Governador do Amapá, Sr. Amilton Lobato Coutinho ex-Diretor Presidente da CAESA e Sr. Nilson Marques Pereira, ex-Diretor Administrativo da CAESA, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

7.a) contratação da obra Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d’Água da Cidade de Macapá, financiada com recursos do FGTS, por um preço 74,67% superior aos preços praticados no mercado local, já incluídos, para efeito de comparação, o mesmo BDI da obra e um adicional de 20% a 20% para transporte e seguro dos materiais e equipamentos;

8) Srª Margarida M. Maia Procópio, ex-Ministra da Ação Social, Sr. Walter Annicchino, ex-Secretário Nacional de Saneamento, Sr. Álvaro F. Maia de Mendonça Júnior, ex-Presidente da Caixa Econômica Federal, Sr. Carlos Pinheiro Chambers Ramos, ex-Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, Sr. Eduardo Dannemann, ex-Chefe do Departamento de Saneamento da Caixa Econômica Federal, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

8.a) autorização para o financiamento da obra Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d’Água da Cidade de Macapá, com recursos do FGTS, em 28/08/91, por um preço 74,67% superior aos preços praticados no mercado local, já incluídos, para efeito de comparação, o mesmo BDI da obra e um adicional de 20% a 20% para transporte e seguro dos materiais e equipamentos;

9) Sr Álvaro F. Maia de Mendonça Júnior, ex-Presidente da Caixa Econômica Federal, Sr. Carlos Pinheiro Chambers Ramos, ex-Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, Sr. Eduardo Dannemann, ex-Chefe do Departamento de Saneamento da Caixa Econômica Federal, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

9.a) ausência de uma análise apurada de preços, por parte da Caixa, quando da assinatura do Contrato de Financiamento celebrado com o Governo do Estado do Amapá, com a interveniência da CAESA, em 28/08/91;

9.b) liberação de recursos para pagamentos de serviços realizados fora do escopo do contrato de financiamento firmado em 28/08/91, celebrado entre a Caixa e o Governo do Estado, constantes dos Boletins de Medição nº s 001/91 (jan/91), 009/91 (fev/91), 013/91 (mar/91), 027/91 (mai/91), 001-N/92 (jul/92), 010-N/92 (nov/92) e 011-N/92 (dez/92), contrariando a Cláusula Nona do Contrato de Financiamento e as normas constantes do Manual de Operações do PRONUR, além do anexo A, Cláusula ‘O’, alínea “i”, do mesmo contrato;

10) Sr Oswaldo Serrano de Oliveira, ex-Assessor do Diretor da DIRSA/Caixa, Sr. Gilson Maciel Diniz, ex-Gerente de Núcleo da DESAN/Caixa, Sr. Raymundo João Martins, ex-Gerente da GERSA/PA e o Sr. Ricardo Chaves, ex-Chefe da ENGER/PA, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

10.a) emissão, em 22/06/92, de parecer favorável aos custos dos itens previstos no Descritivo Técnico da reprogramação contratual proposta pelo Governo do Estado do Amapá, na obra de Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d’Água de Macapá, baseando-se somente em estudos

apresentados pela CAESA, estando a referida obra com os preços 74,67% superiores aos praticados no mercado local;

10.b) acompanhamento *in loco* inadequado por parte do Setor de Engenharia da Caixa, durante a execução dos serviços objeto do Contrato de Financiamento, celebrado entre a Caixa e o Governo do Estado, permitindo a execução de serviços realizados fora do escopo do aludido contrato de financiamento, constantes dos Boletins de Medição nº s 001/91 (jan/91), 009/91 (fev/91), 013/91 (mar/91), 027/91 (mai/91), 001-N/92 (jul/92), 010-N/92 (nov/92) e 011-N/92 (dez/92);

11) Sr Renato Freire de Araújo, Representante da Construtora Norberto Odebrecht S/A e Sr. Clídio Paiva da Silva, Representante da Estacon Engenharia S/A, para apresentarem razões de justificativa para os seguintes pontos:

11.a) assinatura do Contrato nº 034/90-CAESA, de 07/11/90, para construção, da obra Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água da Cidade de Macapá, financiada com recursos do FGTS, por um preço 74,67% superior aos preços praticados no mercado local, já incluídos, para efeito de comparação, o mesmo BDI da obra e um adicional de 20% a 20% para transporte e seguro dos materiais e equipamentos;

b) determinar à Caixa Econômica Federal que só liberasse novos recursos para financiamentos futuros visando a Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d'Água da Cidade de Macapá à realização de nova licitação específica para esses financiamentos e após uma análise detalhada dos preços propostos;

c) dar conhecimento do inteiro teor do Relatório de Inspeção às seguintes autoridades:

c.1) Governador do Estado do Amapá;

c.2) Presidente da Caixa Econômica Federal; e

c.3) Denunciante

Realizadas as audiências, cujas análises foram realizada pela então Secretaria de Auditoria e Inspeções – Saudi, hoje Secretaria de Obras e Patrimônio – Secob, encontram-se às fls. 161/199, tendo sido proposto:

1) Aplicação de multa aos Sr^{es} (Sr^{a}):

1.1)Amilton Lobato Coutinho, ex-Diretor Presidente da CAESA, tendo em vista a não desclassificação da proposta de preços do Consórcio Norberto Odebrecht/Estacon, que continha um sobrepreço de 105%, referente à Concorrência Pública nº 01/90;

1.2)Demétrio Celestino P. da Costa, Presidente da Comissão Especial de Licitação, tendo em vista a não desclassificação da proposta de preços do Consórcio Norberto Odebrecht/Estacon que continha sobrepreço de 105%, referente à Concorrência Pública nº 01/90, bem como pela ausência de objetividade no critério de julgamento utilizado;

1.3)Ivan Mira Martel, João Batista Bosque Gomes, José Artur Ferreira Barros, membros da Comissão Especial de Licitação, tendo em vista a não desclassificação da proposta de preços do Consórcio Norberto Odebrecht/Estacon que continha sobrepreço de 105%, referente à Concorrência Pública nº 01/90, bem como pela ausência de objetividade no critério de julgamento utilizado;

1.4)David Nunes Filho, ex-Diretor Técnico da CAESA e Membro da Comissão Especial de Licitação, tendo em vista a não desclassificação da proposta de preços do Consórcio Norberto Odebrecht/Estacon que continha sobrepreço de 105%, referente à Concorrência Pública nº 01/90, pela ausência de objetividade no critério de julgamento utilizado, bem como pela realização de serviços fora do objeto do contrato de financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Estado do Amapá, em 28/08/91;

1.5)Annibal Barcellos, Nilson Marques Pereira, respectivamente, ex-Governador do Estado do Amapá e ex-Diretor Administrativo da CAESA, tendo em vista a contratação da obra com o Consórcio Norberto Odebrecht/Estacon que continha sobrepreço de 105%, referente à Concorrência Pública nº 01/90, bem como pela realização de serviços fora do objeto do contrato de financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Estado do Amapá, em 28/08/91;

1.6)Margarida M. Maia Procópio, ex-Ministra da Ação Social, tendo em vista a autorização para financiamento de obra que continha sobrepreço de 105%;

1.7)Walter Annicchino, ex-Secretário Nacional de Saneamento do MAS, tendo em vista a autorização para financiamento de obra que continha sobrepreço de 105%;

1.8)Álvaro F. Maia de Mendonça Junior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Eduardo Dannemann, respectivamente, ex-Presidente, ex-Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano e ex-Chefe do Departamento de Saneamento da Caixa Econômica Federal, tendo em vista a ausência de uma análise acurada de preços, por parte da Caixa, e conseqüente assinatura de contrato de financiamento de obra que continha um sobrepreço de 105%;

1.9)Oswaldo Serrano de Oliveira, Gilson Maciel Diniz, respectivamente, ex-Assessor do Diretor da DIRSA/Caixa e ex-Gerente de Núcleo do DESAN/Caixa, tendo em vista a emissão de parecer favorável aos custos dos itens previstos no Descritivo Técnico da reprogramação contratual, estando a obra com um sobrepreço de 105%;

1.10)Raymundo João Martins, Ricardo Chaves, respectivamente ex-Gerente da GERSA/PA/Caixa, e ex-Chefe da ENGER/PA/Caixa, tendo em vista a emissão de parecer favorável aos custos dos itens previstos no Descritivo Técnico da reprogramação contratual, estando a obra com um sobrepreço de 105%, bem como a permissão de execução de serviços fora do objeto do contrato de financiamento firmado entre a Caixa e o Governo do Estado do Amapá, em 28/08/91;

2)aplicação de multa à **Construtora Norberto Odebrecht S/A e à Construtora Estacon Engenharia S/A,** tendo em vista a assinatura do Contrato nº 034/90 com um sobrepreço de 105%;

3)determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual sucessor do Ministério da Ação Social na gestão dos programas de implantação de saneamento básico, para que elabore estudos com vistas a suprir o órgão de pessoal qualificado para analisar tecnicamente os projetos que envolvam liberação de recursos públicos de grande vulto, caso ainda não o tenha feito;

4)determinação à CAESA para que, nas próximas contratações a serem realizadas com recursos provenientes do órgãos federais, observe o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que trata da obrigatoriedade da previsão de recursos orçamentários previamente à licitação de obras e serviços, bem assim, fossem revistos os preços para a conclusão das obras do Sistema de Abastecimento d´Água de Macapá, para o caso do 2º contrato firmado com as empreiteiras para a conclusão das obras da primeira etapa do empreendimento;

5)determinação à Secex/AP para que acompanhasse a execução do 2º contrato firmado com as empreiteiras para a conclusão da primeira etapa da obra;

6)determinação à Caixa Econômica Federal para que reavalie as normas de liberação e acompanhamento relativos aos contratos de financiamento com recursos do FGTS, com vistas a otimizar o controle, caso ainda não o tenha feito;

7)encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Decisão que o Tribunal vier a adotar, bem como o Relatório de Inspeção e demais instruções às seguintes autoridades/interessados:

a) Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amapá;

b) Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;

c) Governador do Estado do Amapá;

d) Presidente da Caixa Econômica Federal; e

e) Denunciantes;

8)levantar a chancela de sigiloso do presente processo; e

9)determinação à Caixa Econômica Federal, CAESA e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de informarem a esta Corte acerca das providências adotadas.

O Ministério Público se manifestou às fls. 203/204, por meio de Parecer do Ilustre Procurador Dr. Jatir Batista da Cunha, concordando com as proposições da Unidade Técnica no sentido de se aplicarem multas aos responsáveis, com fulcro no art. 58 inciso II da Lei nº 8.443/92, com observância do limite permitido pelo artigo 53 do Decreto-Lei nº 199/67, vigente à época dos fatos aqui apurados. Faz, no entanto, algumas considerações que a seguir comento.

No entanto, entende o Nobre Procurador que a Srª Margarida M. Maia Procópio, ex-Ministra da Ação Social, bem como o Sr. Walter Annicchino, ex-Secretário Nacional de Saneamento do supracitado Ministério, não devem ser arrolados como responsáveis pela irregularidades em questão, uma vez que autorizaram a concessão do financiamento para a obra superfaturada, baseados em pareceres técnico e econômico favoráveis, emitidos pela Caixa Econômica Federal, agente operador dos recursos do FGTS.

Além disso, é de opinião o Representante do *Parquet*, que o dano causado, sabendo-se que o resgate da dívida está vinculado a recursos próprios do Estado, sobretudo aqueles do Fundo de Participação dos

Estados – FPE, depreende-se que o prejuízo há de ser suportado pelo Erário Estadual, motivo por que considera pertinente a providência sugerida no item 5.24 da instrução de fls. 198, do Volume Principal, no sentido de se dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá para que este tome as medidas de sua competência.

É o Relatório.

V O T O

Novamente estamos diante de um processo de fiscalização de obras públicas em função de Denúncia da prática de irregularidades diversas, no âmbito da qual estão envolvidos outros dois processos similares nas cidades de Bauru/SP e Recife/PE.

O atual processo é, portanto, o complemento de uma fiscalização realizada por esta Corte de Contas em obras financiadas com recursos do FGTS, geridos pela Caixa Econômica Federal.

Vale ressaltar que os projetos de Bauru, conhecidos como Programa de Lotes Urbanizados e Saneamento e Interceptores de Esgotos, bem como o Sistema de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Recife/PE, conhecido como Sistema Pirapama, foram objeto de deliberação por esta Corte de Contas nos TC 022.710/1994-9 e 003.940/1996-9, no âmbito dos quais foram apontadas várias irregularidades.

Neste processo, da mesma forma que os dois acima aludidos, foram diversas as irregularidades apontadas pela Equipe de Inspeção, que merecem um comentário específico, tendo em vista que os atos irregulares praticados guardam uma grande similaridade com os apontados naquelas oportunidades pelas Equipes de Inspeção daqueles processos. Merecem destaque, então:

a) restrição do caráter competitivo no processo licitatório;

b) Projeto Básico inadequado, inclusive mostrando-se insuficiente para o tipo de projeto a ser realizado, havendo necessidade de promoção de ajustes a *posteriori*;

c) objeto da licitação diferente do objeto do contrato de financiamento;

d) falta de objetividade no julgamento das propostas, descumprindo-se o art. 37 do Decreto-Lei nº 2.300/86, vigente à época do certame;

e) não houve exame prévio do Edital de Licitação pelo órgão jurídico da CAESA;

f) falta de previsão orçamentária para a execução das obras objeto do contrato firmado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht-Estacon;

g) prazo indefinido para o Contrato de construção firmado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht-Estacon, para uma obra de grande vulto com um mesmo licitante vencedor, com prazos contratuais constantemente infringidos;

h) pagamento de diversos serviços extras realizados fora do objeto do contrato de financiamento firmado entre o Governo do Estado do Amapá e a Caixa;

i) obras realizadas na Casa de Química da Estação de Tratamento de Água, contrariando o alegado caráter emergencial das obras da 1ª Fase da 1ª Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade de Macapá/AP;

j) superfaturamento das obras, apurado pela Equipe de Inspeção, que atinge a 74,67%, representando em moeda de Dez/95, R$ 13.395.887,29;

k) superfaturamento das obras, apurado pela Equipe da então Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI, de 132% em relação aos preços praticados pelo mercado;

Verificou-se, portanto, elevado prejuízo causado ao Erário Estadual, já que tais recursos poderiam ter sido aplicados de maneira mais eficiente, eficaz e efetiva para a população, devendo ser aqui destacado, fundamentalmente, e tendo em vista os efeitos nocivos produzidos por paralisações ou atrasos de obras de forma a atender adequadamente a sociedade, o pesado ônus causado à população que tanto depende desses investimentos na área de saneamento básico.

Por ser tema de extrema gravidade para a sociedade brasileira, com elevadas perdas para o Erário, dou destaque, novamente, aos constantes atrasos e paralisação de obras públicas devido a corrupção, incúria e despreparo de Administradores Públicos, às vezes comprometidos não com a população, mas com certos grupos de pressão.

Mais uma vez faço alusão às palavras do eminente Senador Carlos Wilson, destacado parlamentar pernambucano, que presidiu a Comissão Temporária de Obras Inacabadas, do Senado Federal, que teve seu Relatório Final aprovado em novembro de 1995, como fiz em Voto por mim proferido em 17 de março de 2.000, quando da apreciação por este Plenário do TC 003.940/1996-9, relativo às obras do Sistema de Abastecimento de Água de Pirapama na cidade do Recife:

"Obra cara é obra parada. Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do país."

De novo os fatos levantados pela Equipe de Inspeção do TCU, contidos no minucioso trabalho da lavra da Secretaria de Controle Externo do Amapá, culminando em detalhado Relatório de Inspeção e acurada análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, desta feita realizada pela então Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI, hoje Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, mostram, claramente, a série de irregularidades praticadas ao longo do processo de estudos, licitação, financiamento, construção e fiscalização das obras do Sistema de Abastecimento d´Água de Macapá.

Houve, mais uma vez, graves erros cometidos na realização do Projeto Básico do empreendimento, o que foi amplamente analisado pela Equipe de Inspeção, bem assim na instrução de análise das razões de justificativa dos responsáveis pelos projetos, obras, financiamento e acompanhamento dos serviços.

Infelizmente nota-se um açodamento de maus administradores públicos, que no afã de se obter recursos a qualquer custo, sem o zelo adequado, proporcionam, inevitavelmente, o incremento da lamentável estatística de milhares de obras paralisadas ou atrasadas em todo o Brasil.

Verificou-se, portanto, a prática de alterações bastante relevantes no Projeto Básico, fato comum nas obras públicas brasileiras.

Vale repetir que o Projeto Básico é elemento fundamental para que seja realizada qualquer licitação e pilar de qualquer empreendimento, infelizmente e constantemente mal-elaborado quando se trata de um projeto que envolva recursos públicos, em quaisquer das esferas administrativas, sem a atenção mínima necessária quando da sua confecção.

Dessa forma, e com o intuito de se evitar a repetição de escândalos lamentáveis de desvios de dinheiro público, com enriquecimento ilícito de uns em detrimento de toda a sociedade, há que se ter mais esmero com os estudos técnicos preliminares para a execução de qualquer obra de engenharia, especialmente quando nos reportamos a obras públicas, sobretudo as de médio e grande porte, geralmente fundamentais para o bem-estar da sociedade.

Um Projeto Básico bem elaborado é condição *sine qua non* para a execução de uma boa obra de engenharia, principalmente no que diz respeito a seu planejamento financeiro e seu controle como um todo.

Vale lembrar, mais uma vez, a prática dos países desenvolvidos em relação à confecção, planejamento e desenvolvimento de grandes projetos de engenharia. Seus estudos preliminares, desde o Projeto Básico, estudos prévios de materiais *in loco*, sondagens dos terrenos, estudos geológicos (sobretudo para a construção de grandes obras de terra), estudos hidrológicos, dentre outros, que servem para traçar as diretrizes gerais de uma obra de engenharia, são preparados com esmero e atenção especiais, em prazo bastante longo, não raro durante alguns anos, culminando com a confecção de um Projeto Executivo bem detalhado, bem orçado, totalmente definido, para sua execução posterior sem maiores surpresas ou modificações.

Nesse rol de estudos básicos, que comporão o Projeto Básico, devem estar incluídos, também, estudos factíveis de viabilidade econômico-financeira, com identificação clara das fontes de financiamento para o projeto, fato que, lamentavelmente, não se verificou na obra ora relatada.

No presente processo verificou-se a contratação precipitada do Consórcio Odebrecht-Estacon, mais de um ano antes de serem viabilizados, frise-se, **apenas parte dos recursos,** junto à Caixa Econômica Federal, o que prejudicou a conclusão dos serviços previstos em um Projeto Básico de qualidade duvidosa.

Impende ressaltar que se deve coibir a prática corriqueira em nosso País de se iniciarem obras sem recursos suficientes para sua conclusão, fato que requer o apoio dos órgãos federais repassadores de recursos, como é o caso da Caixa Econômica Federal.

Outro ponto que merece destaque foi a utilização do mecanismo de cobrança indevida de custos indiretos, por meio de aumento das taxas de Bonificação e Despesas Indiretas, o BDI, como meio para se realizar pagamentos à empreiteira superiores aos realmente devidos.

Após análise da razões de justificativa pela Unidade Técnica, houve proposição de aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista a constatação de que não foram suficientemente esclarecidos os pontos questionados pela Equipe de Inspeção do TCU.

Da mesma forma como acatei quando da relatoria dos processos TC 022.710/1994-9 e TC 003.940/1996-9, entendo que nesta oportunidade deva ser idêntica minha proposta de Decisão, em consonância com as proposições uniformes da Unidade Técnica e do Ilustre Representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, com pequenas variações no que tange à aplicação de multa aos responsáveis.

Nessa linha, impende destacar que a aplicação de multa aos responsáveis deverá ser a todos os que, na esfera federal, e de alguma forma contribuíram para a má gestão dos recursos, em conformidade com as teses por mim abraçadas quando das análises dos processos já mencionados, relativos às obras de Pirapama, em Recife e Lotes Urbanizados e Interceptores de Esgotos em Bauru/SP.

Peço vênias, assim, ao Ilustre Representante do *Parquet*, Dr. Jatir Batista da Cunha, já que não comungo com seu posicionamento no que tange à não aplicação de multa a esses responsáveis, uma vez que teriam agido embasados em pareceres técnico e econômico favoráveis à assinatura dos contratos de financiamento, emitidos por Técnicos da Caixa Econômica Federal, agente operador dos recursos do FGTS.

De outra parte, concordando com o Nobre Representante do MP junto ao TCU, no que concerne ao dano causado e de forma análoga ao Voto por mim proferido para as obras do Sistema de Abastecimento de Água de Pirapama, no Recife, como também no caso do processo do Bauru/SP, entendo ser da competência do Tribunal de Contas do Estado do Amapá, a ratificação ou não dos prejuízos e irregularidades confirmadas e fartamente descritas no Relatório de Inspeção da lavra da Secex/AP, corroborados pela então Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI, no que tange à responsabilização dos gestores da CAESA, do Consórcio Odebrecht-Estacon e dos demais gestores estaduais.

Vale lembrar, por oportuno, que os recursos ora fiscalizados foram repassados ao Estado do Amapá, por intermédio da CAESA, que os geriu como recursos estaduais, já que não houve prejuízo ao FGTS ou à Caixa Econômica Federal por conta da amortização desse financiamento.

Cabe, dessa forma, à Corte de Contas Estadual do Estado do Amapá a avaliação quanto ao débito levantado por conta da existência de superfaturamento das obras fato que deverá implicar ou não, a juízo daquela Corte, na imputação de eventuais penas aos responsáveis, já apontados nos autos pela Equipe de Inspeção do TCU.

Dessa forma, acolho, em parte, os pareceres da Unidade Técnica, Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 003.941/1996-5 (Sigiloso)

Natureza: Denúncia (Relatório de Inspeção)

Órgãos/Entidades: Governo do Estado do Amapá, Ministério da Ação social (extinto), Caixa Econômica Federal, Companhia de Água e Esgoto do Amapá

Responsáveis: Anníbal Barcellos, Amílton Lobato Coutinho, Nilson Marques Pereira, João Estoesse Monteiro Araújo, José Rosário Pestana, Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Margarida M. Maia Procópio, Walter Annicchino e outros.

Ementa: Relatório de Inspeção para apurar denúncia de irregularidades no empreendimento **AMPLIAÇÃO E MELHORIA DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DE MACAPÁ/AP**, financiado com recursos do FGTS. Superfaturamento. Audiência dos responsáveis arrolados. Irregularidades cometidas por agentes estaduais. Competência do Tribunal de Contas do Estado do Amapá para examinar a matéria. Ausência de elementos que comprovem a participação direta dos dirigentes da Caixa Econômica Federal, da Ministra de Estado e do Secretário Nacional de Saneamento nas irregularidades apuradas. Acolhimento das razões de justificativa dos demais funcionários da CEF pelas razões que menciona. Determinações. Remessa de cópia dos autos a diversos órgãos.

VOTO REVISOR

Inicialmente, enalteço a qualidade do trabalho apresentado pelo eminente Ministro Adylson Motta, que, conforme destacado pelo próprio Relator, é complemento de uma fiscalização realizada por esta Corte de Contas em obras financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Outros dois processos são os relativos ao "Programa de Lotes Urbanizados e Saneamento e Interceptores de Esgotos" (TC 022.710/1994-9), no Município de Bauru/SP, e ao "Sistema de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Recife/PE" (TC 003.940/1996-9).

De fundamental importância a ação fiscalizadora desta Corte com vistas a verificar adequação dos financiamentos concedidos com as finalidades estabelecidas pela Lei n° 8.036/90, bem assim a observância dos requisitos com vistas a garantir o retorno dos empréstimos concedidos. No tocante a este último ponto, o Relatório ora apresentado para apreciação do Plenário revela que o Governo do Estado do Amapá encontra-se adimplente.

Logo, as questões enfrentadas restringem-se à adequação do programa financiado às finalidades sociais do FGTS.

Conforme alegou o eminente Relator, os atos irregulares praticados guardam grande similaridade com os apontados nos outros processos. Por essa razão, entendo que o deslinde do presente feito deve guardar coerência com as Decisões anteriores, no que for pertinente.

Não obstante o Tribunal tenha, no Acórdão n° 24/1999 – Plenário, proferido em Sessão de 17.3.1999, aplicado multa aos administradores da Caixa Econômica Federal (CEF) em razão do "*não atendimento integral da função social da CEF especialmente quando da aprovação dos financiamentos" relativos ao sistema de abastecimento da Região Metropolitana de Recife, conhecido como "Sistema Pirapama*", posteriormente, na Sessão Plenária de 22.3.2000, quando do julgamento do processo relativo ao programa executado no Município paulista de Bauru, esse entendimento foi alterado. Além disso, cumpre lembrar que pendem de apreciação diversos Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão n° 24/1999 – Plenário.

Nessa seara, cumpre transcrever parcialmente a Declaração de Voto de lavra do eminente Ministro Valmir Campelo, redator da Decisão n° 166/2000 – Plenário:

"*Colocadas as razões dos responsáveis, entendo pertinente esclarecer que não discordo da opinião do eminente Ministro Relator a respeito da gravidade dos fatos levantados no presente feito, os quais poderiam, perfeitamente, fundamentar a aplicação de multa aos responsáveis. Entretanto, é de reconhecer que, para aplicação de sanção administrativa, não basta a comprovação da existência de fatos graves ensejadores de multa. É imprescindível que se comprove a existência de dois outros pressupostos: a conduta comissiva ou omissiva do agente e a culpa* ***lato sensu*** *desta conduta.*

No caso presente, não pairam dúvidas sobre a existência de irregularidades. Contudo, não restou caracterizada conduta culposa atribuível aos principais dirigentes da Caixa Econômica Federal. Entendo, também, que não ficou demonstrada a participação dos responsáveis na prática das irregularidades apontadas.

Como bem destacou a Sra. Diretora da DILIC/SAUDI, não há, nos autos, elementos suficientes para comprovar que os diretores da CEF tiveram ciência das falhas ocorridas durante a execução dos contratos de financiamento ora comentados. Reconheça-se que a assinatura dos contratos foi encaminhada pelo Diretor de Saneamento e autorizada pela diretoria. Entretanto, todos os trâmites internos para aprovação da liberação do respectivo financiamento foram obedecidos. Os pareceres

foram no sentido da aprovação de ambos os projetos. Ademais, ainda que se possa discutir a correção destes pareceres, não se discute que estavam fundamentados e continham conclusões sustentadas por premissas lógicas que poderiam ser perfeitamente aceitas pelos dirigentes da CEF.

Ademais, importa ressaltar que os recursos dos empreendimentos em tela foram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que é regulamentado pela Lei nº 8.036/90 e pelo Decreto nº 99.684/90. Nos termos do art. 4º da mencionada Lei, à Caixa somente compete o papel de agente operador. A gestão da aplicação dos recursos estava a cargo do extinto Ministério da Ação Social. A responsabilidade pelo acompanhamento da execução dos programas custeados com recursos do mencionado Fundo era, ademais, do Ministério da Ação Social, conforme o art. 6º, IV, da Lei acima.

À Caixa competia elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos. ***In casu****, tais análises foram efetuadas pelas áreas técnicas e os projetos considerados aptos a receber os recursos. Por conseguinte, foram aprovados pela Diretoria.*

Outrossim, impende destacar que, em ambos os contratos, existiam cláusulas prescrevendo as formas de garantia dos contratos. Nos termos da cláusula sexta do contrato relativo à implantação de lotes urbanizados (fl. 52 do Vol. IV), o Município oferece, em garantia do pagamento do financiamento, parcelas de cotas do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços – ICMS. No contrato referente à implantação do sistema de esgotos (fls. 88/92 do Vol. V), a cláusula sexta estabelece como garantia do financiamento parcelas de cotas do Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS.

Por conseguinte, é de reconhecer que a CEF, ao assinar os ajustes, cercou-se de todas as garantias possíveis contra eventual inadimplência do mutuário. Não se pode falar, por conseguinte, que os gestores ora questionados foram negligentes na liberação dos presentes recursos. Eventuais falhas na execução dos contratos não são de responsabilidade dos dirigentes principais da Instituição.*”*

Diferentemente do que ocorreu no processo que originou a Decisão n° 166/2000 – Plenário, neste processo a responsabilidade pelas práticas inquinadas de irregularidade é estendida também à então Ministra da Ação Social, Senhora Margarida Procópio, bem assim ao ex-Secretário Nacional de Saneamento, Walter Annicchino, que era diretamente subordinado à autoridade ministerial.

A Sra. Margarida Procópio apresentou as justificativas de fls. 181 a 185, volume 4, cujo teor resumo a seguir:

a) em razão da competência outorgada pela Lei n° 8.036/90, o Ministério da Ação Social (MAS), passou, juntamente com a CEF e com o Conselho Curador do FGTS, a administrar os recursos do FGTS;

b) os atos de gestão do MAS eram praticados de conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;

c) ao MAS cabia traçar as políticas, monitorar e acompanhar os programas cuja implementação era de competência da CEF;

d) os procedimentos operacionais necessários à efetivação dos programas, bem assim as análises jurídicas e econômico-financeira de todos os projetos eram de responsabilidade da CEF;

f) foi delegada à CEF a recepção dos projetos de engenharia, em virtude da ausência no quadro de pessoal efetivo do MAS de engenheiro, arquiteto, economista e da grande experiência da instituição financeira nessa área, inclusive pelo fato de ter incorporado os quadros do extinto BNH;

g) após o lançamento, em nível nacional, do Plano de Ação Imediata de Saneamento – PAIS Brasil -, do qual constava o programa PRONURB, e após divulgadas as prioridades, os agentes promotores (Estados e Municípios) apresentaram seus projetos físicos de engenharia que foram analisados técnica, econômica e financeiramente pelas respectivas gerências e superintendências regionais da CEF e submetido ao órgão competente da CEF/Brasília;

h) apenas após a manifestação do Banco Central (quanto à capacidade de endividamento do agente promotor) e da CEF (sobre os aspectos econômicos, financeiros, sociais e de garantias), o projeto era encaminhado ao MAS, sob forma de relatório simplificado (PTE – Parecer Técnico e Econômico);

i) o MAS, através de sua Secretaria Nacional de Saneamento, procedia à verificação do enquadramento do pedido nas prioridades definidas e nos limites orçamentários do FGTS, além de verificar a situação de adimplência do agente promotor e o aceite da CEF;

j) apenas após todos esses procedimentos o PTE era apresentado à autoridade Ministerial pelo Secretário Nacional de Saneamento.

Ao analisar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Margarida Procópio, a instrução, a cargo da então Secretaria de Auditoria e Inspeções, teceu as seguintes ponderações:

"*O Ministério da Ação Social, que tinha por competência, dentre outras, a responsabilidade de autorizar gastos elevados em obras de saneamento, como foi o caso da obra questionada, deveria possuir em seus quadros engenheiros civis e arquitetos que pudessem analisar adequadamente os projetos e orçamentos. Reforça nosso entendimento, o fato de que era sua responsabilidade a coordenação e o acompanhamento dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS, conforme consta do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos – PRONURB (fl. 244 a 256 – Vol. V).*

*A Administração do Ministério decidiu suprir essa lacuna delegando competência à CEF para realizar essa tarefa. Ora, essa delegação não tira a responsabilidade de quem de fato autorizou a contratação do financiamento. (.....**omissis**.....)*

No nosso entender, a Senhora Margarida M. Maia Procópio, Ministra da Ação Social, à época, e portanto, gestora das aplicações do FGTS, é a principal responsável por eventuais irregularidades ocorridas no âmbito daquele órgão no período em que esteve à frente do mesmo."

Dissinto do entendimento exarado pela Unidade Técnica competente. O acordo formalizado com a CEF foi a forma encontrada pelo MAS para tornar viável a concessão de financiamento no âmbito do PRONURB, assim como de outros programas na área de saneamento, uma vez que o Órgão não dispunha de quadros técnicos que permitissem a avaliação dos diversos pleitos. De outro lado, não pode ser atribuída à Ministra a responsabilidade pela precária estrutura do órgão. Inclusive, tal deficiência não era privilégio do MAS, à época.

A delegação de competência à CEF para análise dos projetos deve ser vista como medida salutar, em razão da sólida experiência da instituição financeira nessa área.

Atualmente, ocorre algo similar nos chamados contratos de repasse, por meio dos quais se transfere a instituições financeiras oficiais a competência para analisar os projetos submetidos aos órgãos federais - como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -, acompanhar sua execução e liberar os recursos, parceladamente, conforme o andamento das obras. Nesse contexto, a CEF vem assumindo, cada vez mais, a responsabilidade pela avaliação técnica dos projetos de engenharia submetidos à União, com vistas à celebração de convênio, e pelo acompanhamento de sua execução.

De qualquer modo, ainda que no hipótese presente a análise técnica tivesse sido efetuada no âmbito do MAS, deveria ser afastada a responsabilidade da Sra. Margarida Procópio. Não se pode pretender que a Ministra de Estado analise a viabilidade técnica de projeto de engenharia e detecte eventual superfaturamento no item BDI, pois tal função é atribuição precípua do corpo técnico. Poderia a responsável, sim, ser argüida caso tivesse autorizado a operação de crédito em contrariedade aos pareceres técnicos emitidos, porque, nessa situação, teria avocado para si tal responsabilidade. Mas não foi o que ocorreu.

Ademais, como esclareceu a Sra. Margarida Procópio, era encaminhado para apreciação Ministerial apenas o relatório simplificado, denominado "Parecer Técnico e Econômico" (PTE), que consta das fls. 257/257-v. Tal documento descreve sucintamente o objeto e o valor do financiamento e não permite, em nenhuma hipótese, aferir algum vício nos projetos técnicos apresentados à CEF e por ela aprovados.

Não é por demais recordar que a matéria da responsabilidade do agente nas hipóteses de delegação de competência foi exaustivamente analisada no âmbito do processo TC 005.147/1995-6, em sede de Pedido de Reexame, relatado pelo eminente Ministro Marcos Vilaça (vide Acórdão n° 66/1998 – Plenário). Naquela ocasião, discutia-se a responsabilidade do Presidente do IBAMA por falhas em contrato celebrado para a locação de máquinas copiadoras e entendeu-se que não se poderia invocar a responsabilidade solidária do gestor máximo, uma vez que não seria razoável exigir que o gestor supervisionasse tal sorte de detalhes. Ou, em outras palavras, só remanesceria a responsabilidade do delegante em razão da responsabilidade advinda da supervisão dos atos dos subordinados inerentes ao controle e ao poder hierárquico. Na espécie, não seria admissível que a Ministra de Estado tivesse o dever de conferir a avaliação técnica efetuada pelos quadros competentes, sejam eles da CEF ou do próprio Ministério.

Mutatis mutandis, idêntico tratamento deve ser conferido ao Sr. Walter Annicchino, ex-Secretário Nacional de Saneamento (SNS), cujas razões de justificativa encontram-se às fls. 216/221 do volume 4. Em que pese ocupar posição hierarquicamente subordinada à Ministra de Estado e estar, em tese, mais

próximo às questões operacionais pertinentes aos programas de saneamento, não se deve olvidar que a estrutura criada para a implementação do PRONURB atribuía ao Ministério da Ação Social, do qual a SNS era parte integrante, função de planejamento e coordenação, conforme documento de fls. 244/256. Da mesma forma que ocorreu com a Ministra de Estado, o Secretário de Saneamento manifestou-se tendo por base o singelo Parecer Técnico e Econômico de fls. 257/257-v.

Ressalto, nesse particular, que o Ministério Público, em manifestação de lavra do então Procurador-Geral em exercício, Dr. Jatir Batista da Cunha (fls. 203/204), propugnou pelo afastamento da responsabilidade da ex-Ministra e do ex-Secretário Nacional de Saneamento, uma vez que a autorização da concessão de financiamento baseou-se em pareceres técnico e econômico favoráveis.

Os demais funcionários da CEF, Srs. Raymundo João Martins (Economista, ex-Gerente da GERSA/PA), Gilson Maciel Diniz (Engenheiro, ex-Gerente de Núcleo do Departamento de Saneamento - DESAN), Oswaldo Serrano de Oliveira (Engenheiro, ex-Assessor do diretor da DIRSA) e Ricardo Chaves (Engenheiro, ex-Chefe da ENGER/PA), foram ouvidos em audiência com vistas a esclarecer as seguintes irregularidades:

a) emissão de parecer, em 22.6.1992, favorável aos custos dos itens previstos no Descritivo Técnico da reprogramação contratual proposta pelo Governo do Estado do Amapá, com base apenas em estudos apresentados pela CAESA;

b) acompanhamento **in loco** inadequado por parte do Setor de Engenharia da CEF, o que possibilitou a execução de serviços fora do objeto do contrato.

Esclareça-se que o parecer a que se refere a alínea “a” retro é o “Relatório de Viagem a Macapá”, (fls. 71/75, volume 3) assinado pelos 4 responsáveis citados anteriormente. De acordo com esse Relatório, o objetivo da viagem consistia na verificação dos custos adotados na reprogramação solicitada pelo Governo do Amapá. Optou o grupo, conforme noticiado no Relatório, por fazer tal verificação a partir de comprovações e demonstrativos apresentados pela CAESA, que indicassem as reais condições dos citados custos sob dois prismas:

compatibilidade entre a composição dos custos dos itens aprovados no Espelho do Orçamento original e dos propostos na reprogramação;

relação com os custos de serviços, materiais e equipamentos praticados no local ou na mesma região.

A seguir, faço sintetizo as justificativas carreadas pelos responsáveis e a análise da Unidade Técnica (antiga SAUDI):

Oswaldo Serrano de Oliveira

Justificativas (fls. 65/70, volume 3):

i) A solicitação de alteração contratual do financiamento objetivava o redirecionamento dos recursos, de forma a antecipar algumas obras e postergar outras;

ii) coordenou grupo de trabalho, por solicitação do Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano (DIRSA), quando já havia as respectivas análises e pareceres técnicos competentes, emitidos no âmbito da Superintendência Regional da CEF no Pará;

iii) o trabalho foi desenvolvido com a participação de técnicos envolvidos tanto na análise da reprogramação solicitada como do projeto original;

iv) o trabalho foi realizado entre os dias 3 a 6 de junho de 1992 na sede da CAESA, com apoio do corpo técnico daquela empresa;

v) entendeu-se que os custos decorrentes das modificações propostas deveriam ser analisados tomando-se por base os custos aprovados no pedido de financiamento original, os quais deveriam guardar coerência entre si e ao mesmo tempo com a planilha de custos da proposta vencedora da licitação;

vi) dentro da linha traçada, o trabalho desenvolveu-se da seguinte forma:

vi.i) por meio de discussão com o corpo técnico da CAESA;

vi.ii) por meio de análise dos quantitativos à luz do projeto executivo;

vi.iii) por meio de comparação dos custos unitários da proposta com os custos unitários do projeto originalmente aprovado e a verificação de ambos em relação à planilha do processo licitatório;

vi.iv) por meio de obtenção de informação sobre custos praticados na região, junto à CAESA;

vii) o escopo do trabalho realizado permitiu-lhe concluir pela procedência da reprogramação;

viii) o sobrepreço apontado pelo Tribunal, de 132%, decorre do BDI, o que não se relaciona com a reprogramação, uma vez que não houve alteração da taxa de BDI de 143% - ou seja, a questão do sobrepreço deve ser remetida para a fase inicial de elaboração e aprovação do projeto inicial, bem como da realização do procedimento licitatório, e para o ano de 1994, quando foram incluídos novos serviços na planilha de custo;

ix) o acompanhamento **in loco** era descentralizado, ou seja, não era de sua alçada.

Análise da Unidade Técnica:

Afastou a responsabilidade do Sr. Oswaldo Serrano de Oliveira em relação ao acompanhamento das obras. Todavia, entendeu que o teor do Relatório de Viagem apresentado conduzia à conclusão de que os itens de preços haviam sido avaliados e encontravam-se compatíveis com aqueles praticados no mercado, o que não ocorreu, pois não foi feita pesquisa no mercado.

Sr. Gilson Maciel Diniz:

Justificativas (fls. 260/270, volume 4):

De acordo com o responsável, até o advento da Circular da CEF CN 30/92, os projetos de saneamento eram examinados nos moldes estabelecidos pelo antigo BNH/CEF, por meio da Circular COSAN 1/85. Ou seja, eram encaminhados dados técnicos e econômicos sintéticos, para que o empreendimento fosse examinado em seus aspectos gerais de engenharia hidráulica, sanitária e sócio-econômica. Os técnicos da CEF não recebiam estudos, projetos e orçamentos detalhados, que eram mantidos nas Companhias de Saneamento.

A metodologia utilizada pela CEF para a avaliação sócio-econômica foi exaustivamente estudada e testada internacionalmente pelo Banco Mundial. Seu parâmetro balizador de viabilidade tarifa/custo marginal, com valor maior ou igual a 75%, exprime não a viabilidade financeira, mas sim a relação custo/benefício. No caso concreto, a avaliação indicou a tarifa média/custo marginal de 82,5%.

Tal metodologia não pode ser entendida como sendo um trabalho de orçamentação precisa, pois os elementos técnicos normativamente exigidos para instrução dos pedidos de financiamento eram insuficientes.

Quando da análise do projeto com vistas ao deferimento do pleito de reprogramação, já vigia a CN 30/92, razão pela qual foi constituído um grupo de trabalho com objetivo de verificar a razoabilidade dos custos das obras. A conclusão do grupo, com base no estudo da CAESA, foi favorável à reprogramação e aceitou os custos originais do contrato. Segundo o responsável, o grupo de trabalho verificou a validade e a coerência desse estudo, ao confirmar, "*depois de criteriosa verificação de outras propostas de fornecedores de materiais e prestadores de serviço*" solicitadas pelo grupo (fl. 267, volume 4).

Já o acompanhamento das obras, segundo o responsável, era feito de forma descentralizada, sem a interveniência do Departamento de Saneamento.

Análise da Unidade Técnica:

Entendeu a instrução que, a partir do advento da CN 30/92, os custos das obras deveriam ser analisados mediante as planilhas enviadas pela CAESA, o que não restou demonstrado.

Foi acolhida a justificativa para a irregularidade constante da alínea "b".

Sr. Raymundo João Martins:

Justificativas (fl. 64, volume 3):

Foram realizados estudos mais acurados por comissão designada pela DIRSA, que concluiu que os preços eram compatíveis com os preços licitados.

O acompanhamento dos contratos é atividade desenvolvida pelas unidades da DIRSA, mas a fiscalização direta dos empreendimentos é de competência do tomador do empréstimo (conforme a CN 44/94 da CEF), que também é responsável pelos resultados da licitação e os custos dela decorrentes.

Análise da Unidade Técnica:

O parecer foi elaborado com base no estudo apresentado pela própria CAESA. Logo, não foi elidida a irregularidade apontada na alínea "a".

Quanto à alínea "b", em que pese a instrução concordar que a responsabilidade pela licitação e pela fiscalização direta seja do tomador do empréstimo, à CEF compete, enquanto operador do FGTS, analisar o orçamento das obras financiadas. Por essa razão, entendeu a instrução que a irregularidade não foi elidida.

Sr. Ricardo Chaves:

Justificativas (fls. 33/35, volume 3):

As normas vigentes, à época, estabeleciam que as companhias de saneamento eram responsáveis pelos aspectos técnicos de seus empreendimentos. À CEF competia verificar se as companhias estavam sendo diligentes no cumprimento de suas atribuições. A área de saneamento da CEF, ao tempo que desempenhou a chefia da ENGER no Estado do Pará, também verificava a necessidade e a oportunidade dos empreendimentos ou suas reprogramações, em consonância com as políticas gerais e locais de saneamento, a viabilidade econômica, a capacidade de endividamento etc.

Alegou que, em maio de 1992, em atendimento à solicitação da Gerência de Saneamento da Superintendência Regional, emitiu parecer favorável à alteração da meta física, ressalvada a competência da CAESA para análise detalhada do projeto. Os preços eram os originalmente contratados, que haviam sido aceitos pela CEF.

Argumentou, também, que não teve nenhuma participação direta ou indireta na análise e aprovação do projeto inicial.

No que se refere ao Relatório de Viagem a Macapá, foi elaborado com base nos preços já aprovados – ou seja, o Relatório assegurou que os constantes da reprogramação estariam coerentes com aqueles inicialmente aceitos. Esse Relatório foi efetuado com base nas comprovações e demonstrativos apresentados pela CAESA.

Ressaltou, ainda, que os outros três membros da equipe eram seus superiores hierárquicos, técnica e administrativamente.

No que se refere à alínea “b” do ofício de audiência, alegou que a competência para a fiscalização e gerenciamento das obras era do contratante do empréstimo. De tal sorte que não competia à ENGER/PA estabelecer normas ou regras de atuação.

Por fim, esclareceu que os boletins de medição relacionados no Ofício de Audiência não pertencem ao contrato de financiamento em exame, pois os serviços descritos são característicos de outro contrato que se desenvolvia na época. Além do que, as datas de alguns boletins são anteriores à assinatura da própria avença.

Análise da Unidade Técnica:

Ao analisar as justificativas para a irregularidade apontada na alínea “a”, a instrução fez remissão à análise procedida em relação ao responsável Oswaldo Serrano de Oliveira, ou seja, entendeu que o teor do Relatório de Viagem apresentado conduzia à conclusão de que os itens de preços haviam sido avaliados e encontravam-se compatíveis com aqueles praticados no mercado.

Em relação à alínea “b”, fez remissão à análise das razões de justificativa do Sr. Raymundo João Martins. Ou seja, embora não esteja afastada a responsabilidade do contratante da obra por sua fiscalização, entendeu a instrução que compete à CEF, enquanto agente operador do FGTS, o acompanhamento das obras financiadas.

Antes de adentrar o mérito das audiências, importa ressaltar que as irregularidades objeto de questionamento por parte do Tribunal, ainda que confirmadas, não acarretaram prejuízo para a CEF ou para o FGTS, mas para o Estado do Amapá. Contudo, o sobrepreço apurado implicou em má alocação dos recursos do FGTS, em prejuízo de sua finalidade social.

Os elementos trazidos pelos responsáveis indicam que, até o advento da CN 30/92, as solicitações de financiamento para projetos de saneamento eram analisadas genericamente, sem nenhuma preocupação direta com os custos. Os projetos eram analisados apenas sob o ponto de vista da viabilidade econômica e da capacidade de pagamento do devedor.

Logo, é possível inferir que não houve, de fato, verificação da compatibilidade dos preços quotados pela CAESA com os vigentes no mercado. Entretanto, não podem os interessados, ouvidos em audiência, ser responsabilizados por essa omissão, uma vez que os normativos vigentes, que disciplinavam a atuação dos setores técnicos, determinavam a metodologia de trabalho a ser seguida.

Ademais, as audiências realizadas tinham como escopo o momento da reprogramação e não o da contratação, ao passo que o sobrepreço apontado pela SECEX/CE e, posteriormente, pela antiga SAUDI, remonta ao contrato original.

De outro lado, os imprecisos termos utilizados no “Relatório de Viagem a Macapá”, produzido com vistas a subsidiar a decisão acerca da reprogramação solicitada, induzem o leitor a acreditar que a equipe encarregada do trabalho teria, de fato, verificado a compatibilidade dos preços quotados com os de

mercados. Conforme visto nas razões de justificativa apresentadas e na percuciente análise procedida pela então Diretora da SAUDI, o grupo de trabalho responsável pelo 'Relatório de Viagem" baseou-se exclusivamente nas informações fornecidas pela CAESA. Todavia, não se deve olvidar que o tempo disponibilizado pela equipe talvez não fosse suficiente para realização de trabalho de maior envergadura.

Mas, como dito anteriormente, nada adiantaria que, no momento da reprogramação, os responsáveis técnicos tivessem sido mais diligentes na sua missão, pois é forçoso concluir que o cerne do problema continuaria residindo na origem da operação de crédito, razão pela qual propugno pelo acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis, quanto a esse particular.

Superado esse ponto, resta apenas a irregularidade consubstanciada na deficiência do acompanhamento **in loco** por parte do Setor de Engenharia da CEF, que teria possibilitado a execução de serviços fora do objeto do financiamento.

De pronto, acolho o entendimento da instrução, ao acolher as razões de justificativa dos Srs. Oswaldo Serrano de Oliveira e Gilson Maciel Diniz, haja vista suas atribuições enquanto Assessor do Diretor de Saneamento e Gerente de Núcleo do Departamento de Saneamento, respectivamente.

Passo, então, a analisar a conduta dos demais responsáveis, Srs. Raymundo João Martins e Ricardo Chaves, que ocupavam os postos de Gerente da GERSA/PA e de Chefe da ENGER/PA.

O argumento, utilizado pelos responsáveis, de que a fiscalização direta da obra competia ao tomador dos recursos é improcedente, uma vez que o dever do tomador não afasta a obrigação do agente operador de acompanhar a obra, de forma a assegurar a correta aplicação dos recursos e a compatibilidade entre a execução física e a liberação financeira.

Entretanto, são plausíveis as justificativas apresentadas pelo Sr. Ricardo Chaves, no sentido de que os boletins mencionados no Ofício de Audiência não pertenciam ao contrato em questão, por serem característicos de outro contrato e por serem, em alguns casos, anteriores ao contrato de financiamento.

De fato, parte dos boletins de medição apontados no Ofício de Audiência, a saber, 001/91, 009/91, 013/91 e 027/91 refere-se a medições realizadas anteriormente ao contrato celebrado com a CEF, datado de 28.8.1991. Restariam, então, apenas os boletins 001-N/92, 010-N/92 e 011-N/92, relativos a obras executadas fora do objeto do financiamento no valor de R$ 1.044.082,70 (preços de dezembro de 1995), ou seja, 3,08% do valor do financiamento, contra os 6,6% inicialmente apurados pelo Relatório de Inspeção.

De outro lado, os elementos carreados aos autos não permitem concluir que os pagamentos das medições relativas aos boletins 001-N/92, 010-N/92 e 011-N/92 tenham sido custeados com recursos oriundos do FGTS. Além disso, não se deve esquecer que, como asseverou o Relatório de Inspeção, o escopo do contrato celebrado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht/Estacon era muito mais amplo que aquele celebrado entre o Estado do Amapá e a CEF.

Assim, diante da ausência de maiores elementos que permitam identificar a origem dos recursos utilizados para o pagamento das medições questionadas e considerando, ainda, que parte das medições é anterior ao contrato de financiamento, não vejo como deixar de acolher as alegações do Sr. Ricardo Chaves - contidas no final da peça de fls. 33/35 do volume 3 e não enfrentados pela instrução de fls. 193/199 do volume principal - no sentido de que os boletins mencionados nos Ofícios de Audiência não pertenciam ao contrato em questão, por serem característicos de outro contrato e por serem, em alguns casos, anteriores ao contrato de financiamento.

Elucidadas essas questões, afastam-se os fundamentos ensejadores das propostas de multa aos responsáveis envolvidos, na esfera federal.

Na esfera estadual, como bem ressaltou o eminente Relator, devem ser apuradas as responsabilidades pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá, a quem compete examinar a necessidade de instauração de processo de tomada de contas especial, uma vez que eventual prejuízo decorrente de superfaturamento das obras seria arcado por aquele ente federado.

Por fim, embora fuja do escopo deste pedido de vista a análise da magnitude do superfaturamento da obra em comento, acolho o parecer técnico de lavra do ACE e engenheiro Marcelo Luiz Souza da Eira, endossado pela Diretora de Divisão e pela Secretária Substituta da antiga SAUDI, que, com base em percuciente análise dos dados constantes dos autos, inclusive do Relatório de Inspeção de fls. 1/79, logrou demonstrar a existência de sobrepreço da ordem de pelo menos 132% (fl. 149 do volume principal). De

qualquer forma, tendo em vista que os prejuízos serão arcados pelo Estado do Amapá, compete à Corte de Contas estadual o exame mais detido da matéria.

Ante o exposto, em linha de coerência com o teor da Decisão n° 166/2000 - Plenário e com as vênias de estilo por dissentir parcialmente do eminente Relator e dos pareceres técnicos e mantendo coerência com o, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 03 de julho de 2002.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO NÃO ACOLHIDO

ACÓRDÃO Nº /2002 – TCU – Plenário

1.Processo TC 003.941/1996-5 (Sigiloso), c/ 14 volumes
2.Classe de Assunto: VII – Denúncia (Relatório de Inspeção)
3.Responsáveis: Anníbal Barcellos, Amílton Lobato Coutinho, Nilson Marques Pereira, João Estoesse Monteiro Araújo, José Rosário Pastana, Demétrio Celestino P. da Costa, David Nunes Filho, Pedro Assis de Azevedo, Ivan Mira Martel, João Batista Bosque Gomes, José Artur Ferreira Barros, Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Eduardo Dannemann, Oswaldo Serrano de Oliveira, Gilson Maciel Diniz, Raymundo João Martins, Ricardo Chaves, Margarida M. Maia Procópio, Walter Annicchino.
4.Entidade: Governo do Estado do Amapá, Ministério da Ação Social (extinto), Caixa Econômica Federal, Companhia de Água e Esgoto do Amapá – CAESA
5.Relator: Ministro Adylson Motta
6.Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7.Unidades Técnicas: Secex/AP, Secob (antiga Saudi)
8.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de relatório de inspeção, realizada em função de denúncia.

Considerando as irregularidades atinentes à prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, na execução das obras de implantação do Sistema de Abastecimento d’Água da Cidade de Macapá/AP**;**

Considerando a inexistência de Projetos Básicos adequados, consistentes e confiáveis para as obras supramencionadas;

Considerando que a prática de sobrepreço confirmada na presente inspeção, inclusive por intermédio da excessiva taxa de BDI – BONIFICAÇÃO E DESPESAS INDIRETAS no contrato firmado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht-Estacon deverá ser objeto de apuração do Tribunal de Contas do Estado do Amapá;

Considerando o não atendimento integral da função social da Caixa Econômica Federal, especialmente quando da aprovação dos financiamentos para os projetos em tela;

Considerando que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não elidiram as irregularidades apontadas nos autos;

Considerando a conclusão da 1ª Fase da 1ª Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento d´Água da Cidade de Macapá/AP;

Considerando a proposição conclusiva da Equipe de Inspeção e da Secretaria de Controle Externo do Amapá, da então Secretaria de Auditoria e Inspeções – Saudi e do Ministério Público junto a esta Corte de Contas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1. com fulcro no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 220, inc. II, do Regimento Interno do TCU, bem assim com o art. 31, § 3º, da IN nº 09 de 16/02/95, aplicar multa, de forma individual, no valor de R$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), limite permitido pelo art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67, aos Sres Responsáveis junto à Caixa Econômica Federal, Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Eduardo Dannemann e Oswaldo Serrano de Oliveira, respectivamente, ex-Presidente, ex-Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano e ex-Chefe do Departamento de Saneamento e ex-Assessor do Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano, e Sres Raymundo João Martins, Ricardo Chaves, respectivamente, ex-Gerente da GERSA/PA e ex-Chefe da ENGER/PA, todos da Caixa Econômica Federal;

8.2 com fulcro no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 220, inc. II, do Regimento Interno do TCU, bem assim com o art. 31, § 3º, da IN nº 09 de 16/02/95, aplicar multa, de forma individual, no valor de R$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), limite permitido pelo art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67 à Srª Margarida M. Maia Procópio, ex-Ministra da Ação Social e Sr. Walter Annicchino, ex-Secretário Nacional de Saneamento;

8.3. determinar à Caixa Econômica Federal – CEF a adoção das seguintes providências quando da aprovação e acompanhamento de financiamentos de obras com recursos do FGTS, dando fiel cumprimento ao disposto no art. 7º, inc IV, da Lei nº 8.036/90, bem como ao que determina o Manual Normativo da empresa, especificamente o Título Atividade Especializada – AE 05.03, que substituiu a CN 030/92, de 18/02/92:

8.3.1realizar análise adequada do Estudo de Viabilidade dos Projetos a serem aprovados, evitando que sejam firmados contratos de financiamento para obras que não tenham sido analisadas com a devida profundidade pelos futuros Mutuários, cumprindo de forma cabal a função social da CEF;

8.3.2adotar um mecanismo adequado para o acompanhamento e controle de obras financiadas com recursos do FGTS, com a substituição dos Relatórios de Execução de Contratos de Empréstimo, Financiamento e Repasse – RECER, por outro relatório gerencial que possa refletir o verdadeiro estágio das obras acompanhadas, permanecendo a fiscalização das obras como responsabilidade dos Mutuários;

8.4.enviar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá, para a adoção das medidas de sua competência, sobre as seguintes irregularidades levantadas na presente inspeção:

a) restrição do caráter competitivo no processo licitatório;

b) Projeto Básico inadequado, inclusive mostrando-se insuficiente para o tipo de projeto a ser realizado, havendo necessidade de promoção de ajustes a *posteriori*;

c) objeto da licitação diferente do objeto do contrato de financiamento;

d) falta de objetividade no julgamento das propostas, descumprindo-se o art. 37 do Decreto-Lei nº 2.300/86, vigente à época do certame;

e) não houve exame prévio do Edital de Licitação pelo órgão jurídico da CAESA;

f) falta de previsão orçamentária para a execução das obras objeto do contrato firmado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht-Estacon;

g) prazo indefinido para o Contrato de construção firmado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht-Estacon, para uma obra de grande vulto com um mesmo licitante vencedor, com prazos contratuais constantemente infringidos;

h) pagamento de diversos serviços extras realizados fora do objeto do contrato de financiamento firmado entre o Governo do Estado do Amapá e Caixa;

i) obras realizadas na Casa de Química da Estação de Tratamento de Água, contrariando o alegado caráter emergencial das obras da 1ª Fase da 1ª Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade de Macapá/AP;

j) superfaturamento das obras, apurado pela Equipe de Inspeção, atinge 74,67%, representando em moeda de Dez/95, R$ 13.395.887,29;

k) superfaturamento das obras, apurado pela Equipe da então Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI, de 132% em relação aos preços praticados pelo mercado;

8.5. enviar cópia destes autos, bem como desta Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam:

8.5.1ao Ministério Público Federal;

8.5.2ao Ministério Público do Estado do Amapá;

8.6. enviar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam:
8.6.1ao Governo do Estado do Amapá;
8.6.2 ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle o Senado Federal;
8.6.3 ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;
8.6.4 ao Presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamento do Congresso Nacional;
8.6.5 ao Presidente do Conselho Curador do FGTS; e
8.6.6 à entidade denunciante;
8.7. levantar o sigilo que paira sobre os presentes autos.

9. Ata nº 23/2002 – Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 24/2002 – Plenário (Ordinária)

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 860/2002 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.941/1996-5 (Sigiloso), c/ 14 volumes
2. Classe de Assunto: VII – Denúncia (Relatório de Inspeção)
3. Responsáveis: Anníbal Barcellos, Amílton Lobato Coutinho, Nilson Marques Pereira, João Estoesse Monteiro Araújo, José Rosário Pastana, Demétrio Celestino P. da Costa, David Nunes Filho, Pedro Assis de Azevedo, Ivan Mira Martel, João Batista Bosque Gomes, José Artur Ferreira Barros, Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Eduardo Dannemann, Oswaldo Serrano de Oliveira, Gilson Maciel Diniz, Raymundo João Martins, Ricardo Chaves, Margarida M. Maia Procópio, Walter Annicchino.
4. Entidade: Governo do Estado do Amapá, Ministério da Ação Social (extinto), Caixa Econômica Federal, Companhia de Água e Esgoto do Amapá – CAESA
5. Relator: Ministro Adylson Motta
Revisor: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Unidades Técnicas: Secex/AP, Secob (antiga Saudi)
8. O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Revisor, DECIDE:
8.1. acolher as razões de justificativa dos responsáveis Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça Júnior, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Eduardo Dannemann, Oswaldo Serrano de Oliveira, Gilson Maciel Diniz, Raymundo João Martins e Ricardo Chaves, respectivamente, ex-Presidente, ex-Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano, ex-Chefe do Departamento de Saneamento, ex-Assessor do Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano; ex-Gerente de Núcleo do Departamento de Saneamento, ex-Chefe da Gerência de Saneamento e Desenvolvimento Urbano da Superintendência do Pará e ex-Chefe do Setor de Engenharia da Superintendência do Pará;
8.2. acolher as razões de justificativa da Sra. Margarida M. Maia Procópio e Walter Annicchino, respectivamente, ex-Ministra da Ação Social e ex-Secretário Nacional de Saneamento;
8.3. determinar à Caixa Econômica Federal – CEF a adoção das seguintes providências quando da aprovação e acompanhamento de financiamentos de obras com recursos do FGTS, dando fiel cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei nº 8.036/90, bem como ao que determina o Manual Normativo da empresa, especificamente o Título Atividade Especializada – AE 05.03, que substituiu a CN 030/92, de 18/02/92:
8.3.1 realizar análise adequada do Estudo de Viabilidade dos Projetos a serem aprovados, evitando que sejam firmados contratos de financiamento para obras que não tenham sido analisadas com a devida profundidade pelos futuros Mutuários, cumprindo de forma cabal a função social da CEF;

8.3.2 adotar um mecanismo adequado para o acompanhamento e controle de obras financiadas com recursos do FGTS, com a substituição dos Relatórios de Execução de Contratos de Empréstimo, Financiamento e Repasse – RECER, por outro relatório gerencial que possa refletir o verdadeiro estágio das obras acompanhadas, permanecendo a fiscalização das obras como responsabilidade dos Mutuários;

8.4. enviar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá, para a adoção das medidas de sua competência, sobre as seguintes irregularidades levantadas na presente inspeção:

a) restrição do caráter competitivo no processo licitatório;

b) inadequação do Projeto Básico, que revelou-se insuficiente para o tipo de obra a ser executada e demandou a realização de ajustes a *posteriori*;

c) diferença existente entre o objeto da licitação e o do contrato de financiamento;

d) ausência de objetividade no julgamento das propostas, em afronta ao art. 37 do Decreto-lei nº 2.300/86, vigente à época do certame;

e) ausência de exame prévio do Edital de Licitação pelo órgão jurídico da CAESA;

f) ausência de previsão orçamentária para a execução das obras objeto do contrato firmado entre a CAESA e o Consórcio Odebrecht-Estacon;

g) ausência de definição, no contrato celebrado entre a empresa estadual de saneamento e o Consórcio Odebrecht-Estacon, dos prazos para execução das diversas etapas da obra, estabelecidos em acordos posteriores, mas constantemente violados, o que resultou na prolongada continuidade da obra, apesar da previsão inicial ser de apenas 24 meses;

h) pagamento de diversos serviços extras realizados fora do objeto do contrato de financiamento firmado entre o Governo do Estado do Amapá e Caixa;

i) realização de obras na Casa de Química da Estação de Tratamento de Água, contrariando o alegado caráter emergencial das obras da 1ª Fase da 1ª Etapa da Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade de Macapá/AP;

j) sobrepreço das obras da ordem de 132%, conforme apurado pela antiga Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI;

8.5. enviar cópia destes autos, inclusive desta Decisão e do Relatório e Votos que a fundamentam:

8.5.1 ao Ministério Público Federal;

8.5.2 ao Ministério Público do Estado do Amapá;

8.6. enviar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam:

8.6.1 ao Governo do Estado do Amapá;

8.6.2 ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle o Senado Federal;

8.6.3 ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

8.6.4 ao Presidente da Comissão Mista de Planos e Orçamento do Congresso Nacional;

8.6.5 ao Presidente do Conselho Curador do FGTS; e

8.6.6 ao denunciante;

8.75. levantar a chancela de "sigiloso" que paira sobre os presentes autos, exceto quanto à pessoa do denunciante.

9. Ata nº 23/2002 – Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 24/2002 – Plenário (Ordinária)

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado

11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Benjamin Zymler (Revisor) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Ministros com voto vencido: Adylson Motta (Relator) e Lincoln Magalhães da Rocha.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Revisor

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC 007.411/2002-4 (Sigiloso), c/ 1 volume
Natureza: Denúncia
Entidade: Comitê Paraolímpico Brasileiro
Interessados: identidades preservadas, nos termos do art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 – TCU.

Ementa: Denúncia. Incompetência para a apreciação da matéria. Não-conhecimento. Determinações. Remessa de cópias ao interessado. Levantamento da chancela de sigilo no que diz respeito aos fatos denunciados. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto como parte do presente Relatório a instrução de fls. 33/35, **verbis**:

"A presente Denúncia tem por base o documento de fls. 01/04, que indica a existência de irregularidades na gestão do Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB, resultantes da ausência de apresentação de prestações de contas, referentes aos exercícios de 1997, 1998, 1999 e 2000, perante a própria Entidade, por parte da Diretoria eleita para o mandato de 1996/2001. Segundo o denunciante, os balanços financeiros referentes aos exercícios de 1997, 1998, 1999 e 2000 não foram entregues ao Conselho Fiscal da Entidade e, durante esses quatro anos, o Comitê sequer possuía Balanços Patrimoniais hábeis a evidenciar a idoneidade e lisura de sua movimentação contábil-financeira.

2.De acordo com a Denúncia, o atual Presidente do CPB, Sr. Vital Severino Neto, Vice-Presidente da gestão anterior, não poderia ter sido eleito, em virtude da ausência das prestações de contas, uma vez que o art. 23, inciso II, alínea 'c', da Lei nº 9.615/98, prevê expressamente que os estatutos das entidades integrantes do Sistema Nacional do Desporto devem necessariamente dispor sobre a inelegibilidade dos seus dirigentes para desempenho de cargos e funções eletivas quando inadimplentes com a própria Entidade.

3.Em virtude dessas irregularidades, que poderiam resultar na nulidade das eleições da atual diretoria do CPB e na potencial declaração judicial de invalidade de todos os atos praticados nesta gestão, o que poderia acarretar lesão ao Erário, uma vez que a Entidade gerencia grande volume de recursos públicos, requer o denunciante que o Tribunal instaure investigações com o objetivo de dirimir as falhas apontadas, de forma a salvaguardar o Erário.

4.Devemos considerar que o art. 213 do Regimento Interno do TCU prescreve que a Denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição. O parágrafo único desse artigo estabelece que o Relator ou o Tribunal não conhecerá de Denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no *caput*, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.

5.O art. 6º do Regimento Interno do TCU enumera aqueles que estão sujeitos à Jurisdição do Tribunal. Desse artigo, extraímos os seguintes incisos, que comporão os fundamentos da análise a ser efetuada:

'[...] Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I –qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º deste Regimento, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II –aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

[...]

V –os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI –todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei; [...]'

6.O inciso I do art. 1º do Regimento Interno do Tribunal, por sua vez, prescreve que compete ao TCU '*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário*'.

7.Pela análise desses dispositivos, percebe-se que a jurisdição do Tribunal abrange órgãos/entidades, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, na medida em que gerenciem recursos públicos. O Comitê Paraolímpico Brasileiro, de fato, gerencia recursos públicos. A própria Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001, Lei Piva, destina porcentagem da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro. Estabelece, ainda, que cabe ao Tribunal fiscalizar a aplicação desses recursos.

8.Como Entidade de natureza privada, o Comitê Paraolímpico Brasileiro, entretanto, somente está sujeito à jurisdição do Tribunal na medida em que gerencie recursos públicos, quando der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, ou quando seus atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei, como é o caso da Lei nº 10.264/2001.

9.No caso em exame, entretanto, a Denúncia refere-se a irregularidade na administração interna do Comitê, caracterizada pela ausência de prestações de contas, perante a Entidade, por parte de sua diretoria, e pelo desrespeito à Lei nº 9.615/98, que prevê que os estatutos de entidades de administração do desporto deverão regulamentar casos de inelegibilidade de seus dirigentes para desempenho de cargos e funções eletivas ou de livre nomeação quando inadimplentes na prestação de contas da própria entidade. Não se trata, então, de gestão de recursos públicos, mas de desrespeito a legislação federal. Dessa forma, entendemos que a questão foge à competência e jurisdição do Tribunal, encontrando abrigo nas competências do Ministério Público, como guardião da ordem jurídica, nos termos do art. 127 da Constituição Federal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

I.não se conheça da presente Denúncia, uma vez que os fatos denunciados fogem à competência e à jurisdição do Tribunal, nos termos dos arts. 1º, 6º e 213 do Regimento Interno/TCU;

II.seja retirada a chancela de sigilo que recai sobre o processo, com fulcro no § 1º do art. 55 da Lei nº 8.443/92;

III.seja dado conhecimento ao Denunciante da Deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, se for o caso;

IV.seja o presente processo arquivado."

É o Relatório.

V O T O

Como consignado pela Unidade Técnica, este Tribunal tem sua competência restrita basicamente ao prescrito no art. 5º e incisos da Lei nº 8.443/92. A hipótese aventada nos autos, todavia, não parece subsumida no referido dispositivo.

A presente denúncia, destarte, não cumpre requisito de admissibilidade previsto no art. 213 do Regimento Interno, pois versa sobre matéria que refoge à competência desta Corte, razão pela qual não deve ser conhecida.

Portanto, acolho a proposta uniforme da Unidade Técnica e Voto no sentido de que este Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 861/2002 – TCU – Plenário

1.Processo TC 007.411/2002-4 (Sigiloso), c/ 1 volume
2.Classe de Assunto: VII – Denúncia
3.Interessados: Identidades preservadas nos termos do art. 66, § 3º, da Resolução nº 136/2000 – TCU
4.Entidade: Comitê Paraolímpico Brasileiro
5.Relator: Ministro Adylson Motta
6.Representante do Ministério Público: não atuou
Unidade Técnica: 6ª Secex
Decisão: O Tribunal Pleno, com fulcro no art. 19, inciso I, *q*, do Regimento Interno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
8.1. não conhecer da presente denúncia;
8.2. remeter ao interessado cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;
8.3. levantar a chancela de sigilo que recai sobre os autos, ressalvando-se a identidade do denunciante, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92;
8.4. arquivar os presentes autos.
9. Ata nº 23/2002 – Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 24/2002 – Plenário (Ordinária)

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado
11. Especificação do **quorum:**
11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Iram Saraiva, Adylson Motta (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC–008.058/1999-7 (com 5 volumes)
Natureza: Denúncia
Entidade: Prefeitura Municipal de São Vicente/RN
Interessado: Identidade preservada

Ementa: Denúncia. Irregularidades na execução de convênios. TCE já instaurada relativamente a um dos Convênios. Determinação para instauração de TCE no que concerne a outro convênio. Juntada dos autos às mencionadas TCEs para exame em conjunto e em confronto. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada contra o ex-Prefeito de São Vicente/RN, versando sobre supostas irregularidades que teriam ocorrido na gestão, pelo denunciado, dos convênios nºs 1.454/97 (cópia às f. 102–111, v. 3) , firmado com o Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde (MS/FNS), e 740/97 (cópia às f. 138-144), firmado com o então Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio de Sua Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre).
2.Em síntese, foram as seguintes as irregularidades denunciadas, relativamente a cada um dos Convênios mencionados:
1) CONVÊNIO FNS/MS nº 1.454/97, de 31/12/1997

- valor: R$44.000,00, sendo R$40.000,00 originários do FNS e R$4.000,00 a título de contrapartida do Município;

- objeto: ampliação de centro de saúde.

1.1) irregularidades denunciadas:

a) infringências à Lei 8.666/93 nas licitações e contratos realizados;

b) saque dos recursos mediante os cheques n^{os} 000.813, conta 2.363-9, agência 2.066-4, no valor de R$4.000,00 (contrapartida), e 986.601, conta 1.238-6, agência 2.066-4, no valor de R$40.000,00, sendo ambos emitidos em nome dos próprios emitentes;

c) a empresa que teria sido beneficiária dos cheques, no valor total de R$44.000,00 – a L.C. Empreendimentos, declarou às f. 57, v. 3, que recebeu apenas R$3.520,00, tendo devolvido R$40.480,00 ao Sr. José Osman Fernandes (Secretário Municipal de Finanças) para que este executasse as obras;

d) as obras teriam sido executadas com recursos exclusivos da Prefeitura Municipal.

2) CONVÊNIO 740/97 – MPO/SEPRE

- valor: R$77.500,00, sendo R$70.000,00 originários do MPO/Sepre e R$7.500,00 a título de contrapartida municipal;

- objeto: “reconstrução de 31 casas”.

2.1) irregularidades denunciadas:

a) infringências à Lei 8.666/93 nas licitações e contratos realizados;

b) saque dos recursos mediante os cheques n^{os} 000.988, conta 2.363-9, agência 2.066-4, no valor de R$7.500,00 (contrapartida), e 987.701, conta 2.389-2, agência 2.066-4, no valor de R$70.000,00 sendo ambos emitidos em nome dos próprios emitentes;

c) a empresa que teria sido beneficiária dos cheques, no valor total de R$77.500,00 – L.C. Empreendimentos – declarou que recebeu apenas R$6.200,00, tendo devolvido o restante (R$71.300,00) ao Sr. José Osman Fernandes (Secretário Municipal de Finanças) para que este executasse as obras;

d) as obras foram executadas com recursos exclusivos da Prefeitura Municipal.

3.Após ter realizado várias diligências e examinado os documentos constantes dos autos, a Secex/RN concluiu, conforme instrução de f. 415–427, que restaram comprovadas as seguintes irregularidades:

“a) emissão de cheque ao próprio emitente das contas vinculadas aos convênios federais FNS/MS 1.454/97 e MPO/Sepre nº 740/97, contrariando o art. 44 do Decreto 93.872/86;

b) emissão de cheque com favorecido (Lima Agenciamento de Serviços e Propaganda Ltda.) que não contratou com o Serviço Público Municipal de São Vicente/RN, contrariando o inciso III, parágrafo 1º, art. 63 da Lei 4.320/64;

c) não-cumprimento da meta prevista no Convênio nº 740/97 – MPO [conforme Relatório do Controle Interno, f. 8–27, v. 2, o Responsável deveria ser responsabilizado pela quantia de R$31.428,92, correspondente à parte do objeto não executada].”

4.As demais irregularidades, segundo a instrução, não foram confirmadas.

5.No entanto, examinando os autos, constatei a ocorrência de contradições e inconsistências, motivo pelo qual determinei à Unidade Técnica a realização de inspeção e diligências que se fizessem necessárias à perfeita elucidação dos fatos. Os Considerandos do Despacho de f. 460–461, abaixo transcritos, demonstram as referidas contradições e inconsistências e sintetizam os fatos até então constatados no processo:

“a) a empresa Lima Agenciamento de Serviços e Propaganda Ltda., que teria sido beneficiária do cheque 986.601, no valor de R$40.000,00 (relativo ao Convênio 1.454/97 – FNS), não contratou com o Município, portanto nada tinha que dele receber, e por esse motivo, declarou (f. 59, v. 3), que não recebeu nem tampouco endossou o referido cheque, desconhecendo do que se trata; entretanto, essa mesma empresa, Lima Agenciamento, posteriormente (f. 391, v. 4) declarou que, de fato, recebeu, não da Prefeitura, mas da empresa L.C. Empreendimentos Ltda. a quantia de R$40.000,00 referentes ao mencionado cheque;

b) o cheque 987.701, no valor de R$70.000,00 (cópia à f. 54, v. 3), relativo ao Convênio nº 740/97, firmado pela Prefeitura com o Ministério do Planejamento e Orçamento, foi emitido em nome do próprio emitente, ou seja, o Prefeito Ademar Rodrigues de Araújo e o Secretário Municipal José Osman Fernandes;

c) a empresa L.C. Empreendimentos Ltda., contratada para a execução dos serviços relativos aos convênios firmados com o Fundo Nacional de Saúde – FNS e o Ministério do Planejamento e Orçamento, declarou (f. 57 e 58, v. 3), em 6/5/1999, que recebeu, em espécie, as importâncias dos respectivos Convênios, inclusive a parte referente à contrapartida da Prefeitura, nos valores de, respectivamente, R$44.000,00 (Convênio FNS) e R$77.500,00 (Convênio MPO), tendo repassado as quantias de R$40.480,00, referente ao convênio FNS, e de R$71.300,00, relativa ao Convênio MPO, ao Sr. José Osman Fernandes, Secretário Municipal de Finanças, para que ele executasse as obras previstas nos mencionados instrumentos;

d) por meio de declaração de f. 413, v. 5, de 7/6/1999, o proprietário da empresa L.C. Empreendimentos, Francisco Figueiredo de Medeiros Pereira, retificou as declarações de 6/5/1999 (letra “c” supra), alegando que foi “induzido” a firmá-las pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal de São Vicente; no entanto, observa-se que as assinaturas atribuídas ao referido proprietário dessa empresa divergem, de forma bastante acentuada, nas referidas declarações;

e) em depoimento prestado ao Juízo da Comarca de Pendências (f. 408–409, v. 5), o proprietário da empresa L.C. Empreendimento nega que tenha repassado dinheiro para o Sr. José Osman Fernandes, conforme havia firmado anteriormente;

f) a Secretaria Federal de Controle Interno verificou *in loco*, em 1999 (conforme Relatório de f. 8–27), que, apesar de constar Termo de Aceitação da Obra datado de 30/10/1998, que apenas 59,45% dos serviços previstos no Convênio 740/97 – MPO haviam sido executados; e, por essa razão, aquela Secretaria determinou a instauração de TCE, consoante expediente de f. 455, v. 5, ainda não ingressada nesta Corte;

g) segundo a denúncia, as obras referentes aos Convênios aqui mencionados foram, na verdade, executadas, com recursos humanos e materiais pertencentes à Prefeitura Municipal de São Vicente/RN, conforme procura demonstrar a relação dos materiais adquiridos no período no qual teriam sido realizadas as obras, constantes de f. 62–63-a, v. 3;

h) as contradições existentes entre as declarações acima mencionadas;

i) as demais irregularidades constatadas nos autos e relatadas nas instruções de f. 413–427 e 444–446 (v. 5), havendo, inclusive, indícios de que houve “montagem” de licitação para justificar a contratação da empresa L.C. Empreendimentos Ltda.”

6.Realizadas as diligências e inspeção então determinadas, a Secex/RN elaborou a instrução de f. 463–476, da qual extraio as seguintes principais informações:

6.1.**Relativamente ao Convênio FNS 1.454/97**

a) em decorrência desse Convênio, o posto de saúde foi efetivamente ampliado, encontrando-se em pleno funcionamento, tendo a equipe de inspeção presenciado o atendimento fisioterápico de três pacientes;

b) o FNS constatou em auditoria *in loco*, conforme consta do Parecer Técnico nº 1.656/2000, da Coordenação de Prestação de Contas daquela entidade (f. 480–483) que “o objeto pactuado foi atingido, porém o objetivo não foi alcançado, visto que nas dependências então construídas funcionam hoje setores meramente administrativos, em prejuízo da população beneficiária dos serviços públicos de saúde”;

c) o convite nº 05/98 – f. 281–335, v. 4 – inexistiu de fato, tendo sido “montado” para justificar a contratação da L.C. Empreendimentos Ltda., isso porque as propostas apresentadas pelos licitantes têm a mesma impressão gráfica e mesmo formato estético, o mesmo ocorrendo com as planilhas de preços, conforme já havia observado o Sr. Diretor da Secex/RN às f. 444–446; a empresa Lima Agenciamento, segunda colocada no referido Convite, foi a beneficiária do cheque nº 986.601, no valor de R$40.000,00, sem ter contratado com o Município; ainda nesse convite, foram recebidas certidões negativas de débito do INSS e do FGTS declaradas como falsas pelos órgãos emissores desses documentos (CEF e INSS), conforme f. 51 e 56 do v. 1;

d) o pagamento da obra, com os recursos do Convênio, ocorreu de forma irregular, tendo em vista que, relativamente ao valor repassado pelo FNS (R$40.000,00), foi emitido o cheque nº 986.601 nominal à empresa Lima Agenciamento (f. 54, v. 3), que não contratou com o Município, e, no que concerne à contrapartida Municipal (R$4.000,00), foi emitido o cheque nº 000.813, tendo por beneficiário o próprio Prefeito;

e) houve pagamento antecipado à empresa L.C. Empreendimentos Ltda. do valor de R$40.000,00, uma vez que este ocorreu em 12/5/1998 (f. 120, v. 3) e o contrato, datado de 5/5/1998 (f. 131, v. 3), estabelecia o pagamento de acordo com o “desenrolar das obras”, previstas para execução em 90 (noventa) dias;

6.2.**Relativamente ao Convênio MPO/Sepre nº 740/97**

a) o Convite 07/98 (f. 336–388) também não teria existido de fato, mas apenas formalmente, para justificar a contratação da empresa L.C. Empreendimentos Ltda., isso porque as planilhas de preços possuem forma gráfica e estética semelhantes;

b) houve pagamento antecipado à empresa L.C. Empreendimentos Ltda. do valor de R$70.000,00, uma vez que este ocorreu em 2/7/1998 (f. 50, v. 3) e o contrato, datado de 30/6/1998 (f. 162–172, v. 3), previa o pagamento parcelado, sendo que cada parcela deveria ser paga em até 30 dias, contados da execução de cada etapa, ou da conclusão das obras (cláusula sexta);

c) foi instaurada TCE pela Secretaria Federal de Controle Interno (f. 265, v. 3).

6.3.**Informações comuns aos dois Convênios**

a) a comissão de licitação não tinha conhecimentos técnicos de licitação; desconhecia o teor da documentação de habilitação e das propostas; não realizava reuniões e possuía um integrante que não era funcionário da Prefeitura Municipal de São Vicente/RN, sem nenhum conhecimento com o serviço público e de instrução primária;

b) com base nas entrevistas realizadas, não restou comprovado que o Sr. José Osman Fernandes tenha recebido parte dos recursos financeiros destinados aos dois Convênios (FNS e MPO);

c) ante as entrevistas realizadas, também não ficou comprovado que as obras tenham sido custeadas com recursos humanos e materiais da própria Prefeitura Municipal de São Vicente/RN; ao contrário, as pessoas ouvidas confirmaram que a L.C. Empreendimentos realizou as mencionadas obras;

d) com base nas oitivas realizadas e nos documentos dos autos, conclui a equipe que o valor de R$40.000,00 foi entregue à L.C. Empreendimentos e repassado à Lima Agenciamento de Serviços e Propaganda Ltda., “por motivo de suposta transação comercial” entre essas empresas;

e) o Sr. Francisco Figueiredo de Medeiros Pereira, proprietário da L.C. Empreendimentos Ltda., afirmou em processo judicial que “não repassou verba alguma para o Sr. José Osman Fernandes, negando, portanto, a declaração de f. 58, que, segundo o Sr. Presidente da CPI foi emitida devido a um erro”; a equipe conclui que, de fato, esse repasse não ocorreu.

6.4.**Conclusão e proposta da equipe de inspeção**

6.4.1.Considerando que o ex-Prefeito Ademar Rodrigues de Araújo cometeu graves infrações à norma regulamentar de natureza administrativa e financeira (simulação de procedimentos licitatórios, pagamentos antecipados, emissão de cheques tendo como beneficiário o próprio Responsável e liquidação de despesas favorecendo terceiro que não contratou com a Prefeitura), propõe a equipe:

“a) seja conhecida a presente denúncia, para, no mérito, considerá-la procedente, em parte;

b) seja aplicada a multa ao ex-Prefeito Ademar Rodrigues de Araújo prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92;

c) seja realizada diligência junto à SFC visando obter informações sobre o andamento da Tomada de Contas Especial referente ao Convênio 740/97-MPO;

d) seja realizada diligência, junto ao FNS, visando obter informações sobre o Convênio nº 1.454/FNS, conforme Parecer Técnico nº 1656/00; e

e) seja dado conhecimento do teor da Decisão que vier a ser adotada aos denunciantes e ao atual Prefeito Municipal de São Vicente/RN.”

7.O Secretário da Secex/RN autorizou as diligências propostas pela equipe e submeteu os autos a este Relator, manifestando-se de acordo com as demais medidas acima transcritas.

É o Relatório.

VOTO

Estando os autos no meu Gabinete, neles ingressaram os documentos de f. 527–540, decorrentes das diligências autorizadas pelo Sr. Secretário da Secex/RN.

2.Por meio do Ofício nº 3.380, a Secretaria Federal de Controle Interno encaminha cópia do Relatório, do Certificado de Auditoria e do Parecer do Dirigente de Controle Interno (f. 527–538) relativos à Tomada de Contas Especial instaurada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério da Integração Nacional em decorrência do não-cumprimento do objeto pactuado no Convênio nº 740/97 – Sepre/MPO.

3.Informa, ainda, aquela Secretaria, que o respectivo processo de TCE foi autuado nesta Corte sob o nº TC–006.071/2002-6.

4.No mencionado Relatório de Auditoria, o Controle Interno refere-se ao Relatório de Fiscalização nº 043098, também elaborado no âmbito daquele órgão e que já constava destes autos às f. 08/27 – v. 1, por meio do qual se conclui que houve execução apenas parcial do objeto do convênio 740/97 – Sepre/MPO.

5.Por sua vez, o Fundo Nacional de Saúde, mediante o Ofício nº 0575, de 14/5/2002, subscrito pelo seu Coordenador-Geral de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil (f. 540, v. 5), informa que a Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito daquela entidade, relativa ao Convênio FNS – 1.454/97, foi encaminhada à sua Regional no Estado do Rio Grande do Norte (Dicon/RN) para nova verificação *in loco*.

6.O FNS, por meio do Parecer Técnico nº 1656/2000 (f. 481–482) conforme abordado no Relatório precedente, concluiu, com base em verificação in loco realizada no ano de 2000, que "o objeto pactuado foi atingido, porém o objetivo não foi alcançado, visto que as dependências então construídas funcionam hoje como setores meramente administrativos, em prejuízo da população beneficiária dos serviços públicos de saúde".

7.Essa informação confronta com a constatação feita em março de 2002 pela equipe de inspeção da Secex/RN, segundo a qual o centro de saúde encontrava-se em pleno funcionamento. De qualquer forma, a nova verificação *in loco* a ser feita pelo FNS, no âmbito da TCE já instaurada, deve esclarecer o assunto.

8.Registradas essas observações e esclarecimentos, passo a examinar as propostas formuladas pela Secex/RN.

9.Os documentos constantes dos autos (cópias de cheques, de licitações realizadas e declarações, dentre outros) comprovam as ocorrências irregulares de que fala a Unidade Técnica e que sujeitam o Responsável à aplicação da penalidade de multa, prevista na lei orgânica desta Casa.

10.No que se refere ao convênio 1.454/97 – FNS considero como mais grave o fato de não haver comprovação de que efetivamente o posto de saúde tenha sido ampliado com os recursos do convênio, uma vez que a empresa contratada para as obras foi a L.C. Empreendimentos Ltda. e o pagamento foi realizado à Lima Agenciamento de Serviços e Propaganda Ltda., segunda colocada na licitação (Convite nº 05/98) sobre a qual pairam suspeitas de simulação, conforme relatado anteriormente.

11.O mesmo pode-se dizer quanto ao Convênio 740/97 – MPO/Sepre porque, embora constem recibos da empresa L.C. Empreendimentos Ltda. (f. 51 e 150), não há **efetiva** comprovação de que essa empresa tenha recebido os recursos do Convênio, uma vez que os cheques pelos quais teriam sido feitos os pagamentos foram emitidos em nome dos próprios emitentes, quais sejam, os Srs. Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Finanças (f. 54 e 56, v. 3). Considerando, ainda, que o pagamento foi feito antecipadamente, houve, no mínimo, infringência às normas legais e regulamentares pertinentes (In STN 01/97, art. 20, e Lei nº 4.320/64, art. 62).

12.Entendo que as irregularidades apuradas constituem motivo suficiente para a aplicação da multa sugerida pela Secex/RN. No entanto, essa providência poderá ser melhor avaliada e valorizada no âmbito das Tomadas de Contas Especiais já instauradas pelo FNS e pelo Ministério da Integração Nacional, razão pela qual sugiro que sejam estes autos juntados às referidas contas. No que se refere ao FNS, deve ser fixado prazo para o envio da TCE, tendo em vista o longo tempo transcorrido desde o primeiro relatório daquela entidade que concluiu pela existência de irregularidades e pela necessidade de instauração de contas especiais, conforme se observa do Parecer Técnico 1.656/2000, datado de 24/7/2000.

13.Nos autos das respectivas Tomadas de Contas Especiais, devem ser realizadas as audiências prévias pertinentes às irregularidades aqui mencionadas, tendo em vista que o ex-Prefeito, Ademar Rodrigues de Araújo, somente foi ouvido a respeito da "fundamentação legal para a emissão dos

cheques” relativos aos Convênios em tela, bem como para esclarecer a participação da empresa Lima Agenciamento de Serviços e Propaganda Ltda. no convênio 1.454/97 – FNS, nos termos do ofício 179/2001 da Secex/RN (f. 275, v. 4). Todas as demais informações foram obtidas mediante inspeção e diligências realizadas pela Unidade Técnica.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de julho de 2002.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 862/2002 – TCU – PLENÁRIO

1.Processo: TC–008.058/1999-7 (com 5 volumes).
2.Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3.Interessado: identidade preservada (Lei 8.443/92, art. 55).
4.Entidade: Prefeitura Municipal de São Vicente/RN.
5.Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6.Representante do Ministério Público: não atuou.
7.Unidade Técnica: Secex/RN.
8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1.conhecer da presente Denúncia, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno;

8.2.determinar ao Fundo Nacional de Saúde que encaminhe à Secretaria Federal de Controle Interno, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta Decisão, a Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito daquela entidade sob o nº 25000.029.889/1997-43, para as providências a cargo do referido Órgão de Controle Interno;

8.3.determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da Tomada de Contas Especial a que se refere o subitem anterior, após adotadas as providências de sua responsabilidade, encaminhe o respectivo processo a este Tribunal;

8.4.determinar a juntada destes autos ao TC–006.071/2002-6 e, por cópia, à TCE mencionada nos subitens anteriores, para exame em conjunto e em confronto;

8.5.cancelar a chancela de sigiloso aposta aos presentes autos, exceto quanto à autoria da Denúncia;

8.6.encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao FNS, à Secretaria Federal de Controle Interno e aos denunciantes.

9. Ata nº 23/2002 – Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 24/2002 - Ordinária

10. Data da Sessão: 10/07/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado
11. Especificação do **quorum:**

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Iram Saraiva, Adylson Motta, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Revisor